Relații internaționale

Hans J. Morgenthau

POLITICA ÎNTRE NAȚIUNI

Lupta pentru putere și lupta pentru pace

Collegium

POLIROM

Hans J. Morgenthau

POLITICA ÎNTRE NAȚIUNI

Lupta pentru putere și lupta pentru pace

Ediție revăzută de Kenneth W. Thompson și W. David Clinton

Traducere de Oana Andreea Bosoi,
Alina Andreea Dragolea, Mihai Vladimir Zodian

Prefață de Andrei Miroiu

Cuprins

Cum să-l citim pe Morgenthau (Andrei Miroiu) ... 11
Prefață (Kenneth W. Thompson, W. David Clinton) ... 15
Cuvânt înainte (Kenneth W. Thompson, W. David Clinton) ... 17

Partea I

Teoria şi practica politicii internaţionale

1. O teorie realistă a relaţiilor internaţionale ... 43
   Cele şase principii ale realismului politic ... 44
2. Ştiinţa politicii internaţionale ... 56
   Înţelegerea politicii internaţionale ... 56
   Clarificarea problemei păcii internaţionale ... 63

Partea a II-a

Politica internaţională ca luptă pentru putere

3. Puterea politică ... 67
   Ce înseamnă putere politică? ... 67
   Deprecierea puterii politice ... 72
   Două surse ale deprecierii puterii politice ... 76
   Ştiinţa păcii: utopismul contemporan ... 78
4. Lupta pentru putere: politica de menţinere a statu-quoului ... 86
5. Lupta pentru putere: imperialismul ... 91
   Ce nu este imperialismul ... 91
   Teoriile economice ale imperialismului ... 94
   Tipuri diferite de imperialism ... 99
   Cum poate fi detectată şi contracarată o politică imperialistă ... 108
6. Lupta pentru putere: politica de prestigiu ... 116
   Protocolul diplomatic ... 117
   Exhibarea puterii militare ... 121
   Două obiective ale politicii de prestigiu ... 122
   Trei defecte ale politicii de prestigiu ... 125

7. Ideologia în politica internaţională 129
Natura ideologiilor politice 129
Ideologii tipice ale politicilor externe 132
Problema recunoaşterii 139

Partea a III-a

Puterea naţională

8. Esenţa puterii naţionale 143
Ce este puterea naţională ? 143
Sursele naţionalismului modern 145
9. Elementele puterii naţionale 151
Geografia 151
Resursele naturale 153
Capacitatea industrială 159
Pregătirea militară 161
Populaţia 164
Caracterul naţional 168
Moralul naţional 174
Calitatea diplomaţiei 179
Calitatea guvernării 182
10. Evaluarea puterii naţionale 189
Misiunea evaluării 189
Trei greşeli tipice de evaluare 191

Partea a IV-a

Limitările puterii naţionale. Balanţa de putere

11. Balanţa de putere 203
Echilibrul social 203
Cele două modele principale ale balanţei de putere 208
12. Diferite metode ale balansării puterii 213
Divide et impera 213
Compensaţiile 214
Înarmarea 215
Alianţele 215
„Custodele" balanţei 225
13. Structura balanţei de putere 229
Sisteme dominante şi dependente 229
Schimbări structurale în balanţa de putere 231

14. Evaluarea balanţei de putere 233
Nesiguranţa balanţei de putere 233
Lipsa de substanţă a balanţei de putere 238
Inadecvarea balanţei de putere 243

Partea a V-a

Limitările puterii naţionale. Moralitatea şi opinia publică internaţională

15. Moralitatea, moravurile şi dreptul ca limitări ale puterii 253
16. Moralitatea internaţională 258
Protejarea vieţii oamenilor 259
Moralitatea universală versus universalismul naţionalist 269
17. Opinia publică internaţională 287
Unitatea psihologică a lumii 289
Ambiguitatea unificării tehnologice 290
Bariera naţionalismului 292

Partea a VI-a

Limitările puterii naţionale. Dreptul internaţional

18. Principalele probleme ale dreptului internaţional 299
Natura generală a dreptului internaţional 299
Funcţia legislativă în dreptul internaţional 302
Funcţia judecătorească în dreptul internaţional 308
Aplicarea dreptului internaţional 316
19. Suveranitatea 332
Natura generală a suveranităţii 332
Sinonime ale suveranităţii : independenţă, egalitate, unanimitate 334
Ce nu este suveranitatea 336
Cum se pierde suveranitatea 337
Este suveranitatea divizibilă ? 344

Partea a VII-a

Politica internaţională în lumea contemporană

20. Noua forţă morală a universalismului naţionalist 353
Naţionalismul vechi şi nou 353
Lupta pentru conştiinţele oamenilor 355
Trei principii ale propagandei 357

21. Noua balanţă de putere 363
Caracterul inflexibil al noii balanţe de putere 363
Dispariţia echilibratorului 367
Dispariţia graniţei coloniale 370
Revoluţia colonială 373
Declinul Occidentului 374
Potenţialităţile sistemului bipolar 379
22. Războiul total 393
Războiul întregii populaţii 395
Războiul purtat de întreaga populaţie 398
Războiul împotriva întregii populaţii 399
Mecanizarea războiului 401
Războiul cu mize totale 405
Mecanizarea totală, războiul total şi dominaţia totală 408

Partea a VIII-a

Problematica păcii. Pacea prin limitare

23. Dezarmarea 417
Problema păcii în vremurile noastre 417
Istoria dezarmării 419
Patru probleme ale dezarmării 424
Controlul armamentului în era nucleară 438
24. Securitatea 449
Securitatea colectivă 449
O forţă de poliţie internaţională 458
25. Reglementările judecătoreşti 461
Caracterul funcţiei judecătoreşti 461
Caracterul conflictelor internaţionale : tensiuni şi dispute 463
Limitele funcţiei judecătoreşti 466
26. Schimbarea paşnică 470
Schimbarea paşnică în cadrul statului 470
Schimbarea paşnică în relaţiile internaţionale 473
27. Guvernarea internaţională 477
Sfânta Alianţă 477
Liga Naţiunilor 485
28. Guvernarea internaţională : Organizaţia Naţiunilor Unite 496
ONU şi Carta 496
ONU – realitatea politică 500
ONU şi problematica păcii 512

Partea a IX-a

Problematica păcii. Pacea prin transformare

29. Statul mondial 517
Condiţiile păcii interne 518
Loialitatea suprasectorială 518
Problematica statului mondial 524
Două false soluţii 528
30. Comunitatea globală 533
Abordarea culturală : UNESCO 533
Abordarea funcţională 538

Partea a X-a

Problematica păcii. Pacea prin acomodare

31. Diplomaţia 551
Cele patru funcţii ale diplomaţiei 551
Instrumentele diplomaţiei 553
Declinul diplomaţiei 557
32. Viitorul diplomaţiei 563
Cum poate fi relansată diplomaţia ? 563
Potenţialul diplomaţiei : cele nouă reguli ale sale 570
Concluzie 578

Anexa A – Aducerea la zi a realismului în secolul XXI 581
Falsa promisiune a instituţiilor internaţionale *(John J. Mearsheimer)* 581
Constructivismul realist *(J. Samuel Barkin)* 601
Şcoala engleză *vs* realismul american : o întâlnire intelectuală sau o separare din cauza unei limbi comune ? *(Richard Little)* 621
Morgenthau : politica privită ca luptă pentru putere *(Ashley Tellis)* 628
O retrospectivă a situaţiei Irakului *(Amiral William J. Crowe, Jr.)* 637
Noi evoluţii în filosofia politicii internaţionale *(General Brent Scowcroft)* 643
Au câştigat oare Statele Unite Războiul Rece ? *(Ambasador David D. Newsom)* 644
Anexa B – Carta Naţiunilor Unite 650
Bibliografie 679
Glosar istoric 705
Index 719

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
ISTORIE

Cum să-l citim pe Morgenthau

Aproape 60 de ani se vor fi scurs de la publicarea volumului *Politics Among Nations* la Alfred A. Knopf din New York şi până la apariţia ei în traducere românească. În tot acest timp, steaua filosofului germano-american Hans Morgenthau – căci, spre deosebire de urmaşii săi, acesta a fost un iubitor de înţelepciune, un autor interesat de construcţia ontologică şi axiologică a politicii internaţionale ca disciplină teoretică – a strălucit intens[1], a fost uneori ocultată de supernove ale zilei, iar abia în ultimul deceniu şi-a găsit un loc ferm pe boltă[2]. Morgenthau este, fără îndoială, cel mai strălucitor astru care a luminat vreodată câmpul plin de candidaţi la mărire şi posteritate al teoriei politicii mondiale. În scrierile sale, multe şi adesea inegale, se vede filosoful, istoricul, politologul şi juristul complet, desăvârşirea unui ideal al omului de ştiinţe sociale de la începutul secolului trecut. Probabil că, dacă Morgenthau ar fi fost şi economist, sociolog şi lingvist, disciplina fondată de el şi de Edward Hallett Carr ar fi fost epuizată încă de la apariţie, iar astăzi, noi, cei care nu suntem pătrunşi de convingerea că realitatea este doar construcţia simţurilor şi conceptelor noastre, n-am face altceva decât să scoatem, cum a făcut decenii la rând profesorul Kenneth Thompson, noi ediţii revizuite ale lucrării din 1948.

Pentru realiştii de ieri şi de azi, *Politica între naţiuni* a însemnat volumul în care au regăsit perpetuu un ghid de viaţă şi ştiinţă cuprinzând cele mai profunde reflecţii asupra naturii politicii mondiale şi, în acelaşi timp, cele mai întemeiate filosofic. Ocultată aproape două decenii de încercările realismului structural[3] de a întemeia o teorie a relaţiilor internaţionale pe baze pur pozitive şi de critica decăzută în cealaltă extremă, a negării

1. Cartea lui Morgenthau a fost de la început receptată aproape unanim cu entuziasm de critica de specialitate ; vezi recenziile semnate de Dexter Perkins în *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 264 (iulie 1949), p. 124 ; Waldemar Gurian în *The Review of Politics*, vol. 11, nr. 2 (aprilie 1949), pp. 255-259 ; John B. Whitton în *The American Political Science Review*, vol. 43, nr. 6 (decembrie 1949), pp. 1291-1292 ; Harold Sprout în *World Politics*, vol. 1, nr. 3 (aprilie 1949), pp. 404-413 ; Norman J. Padelford în *Political Science Quarterly*, vol. 64, nr. 2 (iunie 1949), pp. 290-292 (acesta din urmă mai puţin entuziast, poate şi pentru că era convins că lucrarea lui Morgenthau era un simplu... manual de colegiu !).
2. Nu este, desigur, o întâmplare faptul că principalele manuale universitare utilizate azi încep capitolele dedicate realismului cu scrierile lui Morgenthau.
3. Cea mai cunoscută lucrare din domeniu este Kenneth N. Waltz, *Teoria politicii internaţionale* (Editura Polirom, Iaşi, 2006), iar cea mai consistentă urmare a sa este Robert Gilpin, *Război şi schimbare în politica mondială* (Editura Scrisul Românesc, Craiova, 2000).

obiectivităţii realităţii întreprinse de teoria critică şi de unii constructivişti[4], cartea prezentată acum publicului din România s-a întors la locul cuvenit recuperând, prin ceea ce s-a numit realismul neoclasic[5], viziunea conform căreia pasiunile umane, şi nu constrângerile sistemului explică evenimentele politicii internaţionale.

Ce relevanţă are astăzi, pentru cititorul român, această carte peste care, cu toate adăugirile menite să o actualizeze şi cu toate articolele mai noi din anexe, timpul s-a aşezat în mod inevitabil ? De ce am ţinut să o situăm între primele volume ale celei dintâi colecţii academice de relaţii internaţionale din România ? Dacă titlul n-o recomandă de unul singur, consideraţii mai puternice fac ca lucrarea de căpătâi a lui Morgenthau să se afle oricând în biblioteca oricărei persoane onest interesate de politică în general şi de politica internaţională în special.

Pentru început, acesta încearcă să construiască o filosofie conservatoare a politicii internaţionale, numită realism politic. La baza concepţiei sale stă individul, prins prin natura sa într-o luptă fără sfârşit între impulsul moral şi cel de stăpânire, de acumulare, de neîncetată căutare a parvenirii – cu alte cuvinte, de *animus dominandi*. În egală măsură, cele două porniri domină existenţa omului şi îi justifică acţiunile[6]. Tranzitând la nivel internaţional, cum statele nu sunt altceva decât proiecţii ale grupurilor de indivizi, impulsul moral justifică secţiuni ale vieţii politice cum sunt dreptul internaţional, pacifismul, opinia publică internaţională, diplomaţia deschisă. *Animus dominandi* justifică înarmarea, războiul, alianţele agresive, imperialismul şi anexiunile. Cum în politica internaţională nu există, precum în cea internă, o constrângere centrală, întemeiată pe principiile morale, care să stăvilească agresivitatea individuală (guvernul), trebuie construite modalităţi prin care tendinţa distructivă şi violentă a individului să nu precumpănească. Modalităţile propuse de liberalii internaţionalişti – diferite variante de securitate colectivă sau de precumpănire a dreptului internaţional – sunt respinse de Morgenthau prin argumentul că nici o moralitate internă nu poate fi ridicată la rangul de normă internaţională şi prin aserţiunea evidentă că este iluzoriu să ne închipuim că una dintre pulsiunile fundamentale ale fiinţei umane ar putea vreodată să precumpănească definitiv asupra celeilalte. De vreme ce statul mondial, care ar rezolva, la rândul său, problema transformând politica internaţională în politică internă, este greu realizabil, se propune ca variantă optimă balanţa de putere ca modalitate de control şi corectare a comportamentelor actorilor statali. Într-o balanţă de putere recunoaştem dezirabilitatea păcii şi forţa normelor morale, dar în acelaşi timp suntem perfect conştienţi de neputinţa de a înfrâna *animus dominandi* altfel decât prin mijloace coercitive.

---

4. Cele mai importante viziuni de acest gen pot fi găsite în Alexander Wendt, „Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46 (1992), şi în Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (Columbia University Press, New York, 1996).
5. Expresii solide ale realismului neoclasic sunt Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (Columbia University Press, New York, 1998), şi Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton University Press, Princeton, 1999).
6. Morgenthau prezintă pe larg această viziune în *Scientific Man Versus Power Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1946).

În al doilea rând, Morgenthau construieşte cadrele fundamentale de reflecţie a omului politic contemporan cu privire la alcătuirea politicii externe. Tocmai pentru că situa drept principal obiectiv al politicii externe atingerea intereselor naţionale într-o perioadă în care tentaţia ideologică trecea printr-un reflux în sânul administraţiei americane, a putut deveni *Politica între naţiuni* un veritabil manual informal în interiorul Departamentului de Stat de la Washington[7]. Şi tot datorită acestui lucru cartea sa a fost supusă celor mai nimicitoare critici şi a atras nesfârşite obiecţii, pornind de la ideea că interesul naţional nu are o substanţă proprie şi ajungând până la atacuri la adresa tiraniei elitare în alegerea şi definirea acestor interese. Toate aceste critici n-au făcut însă altceva decât să evite problema centrală : responsabilitatea alegerilor preferinţelor pe baza cărora se iau deciziile în politica externă şi de securitate a unui stat.

Cum se poate apropia cititorul român de tomul masiv pe care i-l punem acum înainte ? Pe de o parte, trebuie să evite aprecierile celor care l-au „citit" pe Morgenthau prin surse de mâna a doua sau a treia. Acesta nu este un urmaş al lui Machiavelli şi Hobbes în negarea categorică a rolului moralităţii în politică. Dimpotrivă, Morgenthau sesizează tensiunea dintre moral şi pasional în natura umană şi avertizează, ca principiu practic, cu privire la confundarea normelor proprii cu normele celorlalţi şi insuccesul unei politici bazate pe principii morale în faţa uneia bazate pe forţă şi interese materiale[8]. Esenţialmente, ferm pătrunşi de credinţele noastre morale, nu trebuie să fim dezamăgiţi sau înfrânţi de ceilalţi, pentru că nu trebuie să presupunem niciodată că sunt animaţi de aceleaşi intenţii generoase şi corecte ca ale noastre. Aceeaşi eroare trebuie evitată şi în relaţiile dintre state : normele, principiile care ne conduc în lumea de dincolo de graniţe s-ar putea să nu fie împărtăşite de ceilalţi actori internaţionali. Pentru a ne feri de ceilalţi, pentru a ne prezerva existenţa, trebuie să pornim de la presupunerea că acţiunile lor nu pot fi prezumate ca benefice. Îndoiala faţă de ceilalţi, neîncrederea în capacitatea lor (şi a noastră) de a face faţă ispitelor puterii trebuie să ne motiveze în structurarea acţiunii noastre externe. Înţelegând acestea, trebuie să ne formulăm pentru început nişte interese naţionale vitale ce nu pot fi puse în discuţie pe plan intern sau în relaţia cu ceilalţi. Apoi, trebuie să înţelegem clar care sunt capacităţile noastre de a apăra şi a promova aceste interese, prin analiza elementelor puterii naţionale (geografia, populaţia, resursele naturale, capacitatea industrială, forţa militară, caracterul naţional, moralul naţional, calitatea diplomaţiei şi calitatea guvernării). Apoi, trebuie să înţelegem exact natura raporturilor de putere dintre marii actori internaţionali, interesele lor divergente, capacitatea lor de a ne influenţa în opţiunile politice. Trebuie să înţelegem exact tăria organizaţiilor internaţionale, rolul lor şi, în general, rolul dreptului internaţional în politica mondială la un moment dat, rol influenţat, la rândul său, de poziţia de putere a marilor state.

---

7. Cu o aplicare mai clară la cazul american, Morgenthau a reluat tema în *In Defense of the National Interest : A Critical Examination of American Foreign Policy* (University Press of America, Washington, 1951/1982).
8. După ani în care a fost considerat un autor care susţine „amoralitatea" ca principiu de acţiune politică, Morgenthau a fost recuperat în ultima veme ca filosof ce ţine de tradiţia morală iudeo-creştină. Două articole ce jalonează ultimul deceniu sunt A.J.H. Murray, „The Moral Politics of Hans Morgenthau", *The Review of Politics*, vol. 58, nr. 1 (iarna 1996), pp. 81-107, şi Michael C. Williams, „Why Ideas Matter in International Relations : Hans Morgenthau, Classical Realism, and the Moral Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 58 (toamna 2004), pp. 633-665.

Aici intervine chestiunea opţiunii faţă de viitorul mai general pe care îl putem avea în sistemul internaţional. Pentru o putere mică, aşa cum e România, dezirabilă ar fi, din anumite puncte de vedere, o cedare de suveranitate unei entităţi întemeiate pe valori similare, capabilă să-i protejeze cetăţenii, obiceiurile şi instituţiile. Acea entitate trebuie să fie suficient de puternică pentru a face faţă marilor actori internaţionali potenţial ostili setului de principii agreat de ea şi – prin absorbţie – de statul român. În condiţiile în care ea fie nu există încă, fie este prea slabă sau pur şi simplu dacă dorim păstrarea unei voci independente, va trebui să îmbrăţişăm o politică axată pe prezervarea unei balanţe de putere avantajoase prin alcătuirea unor alianţe politico-militare cu cei mai favorabili actori majori din sistemul internaţional, pentru a descuraja puterile ostile sau percepute ca atare. În acelaşi timp, efortul intern de construcţie a instrumentului de apărare ar trebui, la rândul său, maximizat, în ipoteza că se adoptă această variantă.

A-l citi pe Morgenthau azi şi a pretinde ca el să fi sesizat anumite evenimente, dacă nu fenomene marcante din ultimele decenii, precum recrudescenţa terorismului islamic, revoluţia informatică, schimbările de mediu sau fazele actuale ale globalizării economice, înseamnă a practica o lectură îngustă şi răuvoitoare. *Politica între naţiuni* vizează anumite realităţi pe care urmaşii lui Morgenthau, în viziunea lor conservatoare despre fapte şi fiinţe, le socotesc perene şi obiective. Vizează omul ca subiect moral şi material al politicii. Vizează statul (înţeles ca autoritate centrală ce domină un anumit teritoriu) ca alcătuire politică primară, preferată dintotdeauna de către om ca formă de organizare superioară. Şi, nu în ultimul rând, ni se adresează nouă ca persoane morale, spunându-ne să fim sceptici în exterior, exigenţi şi realişti cu noi înşine şi gata oricând să întâmpinăm cu inima împăcată ceea ce ne scot înainte ceilalţi.

Andrei Miroiu

Prefaţă

De peste cinci decenii, *Politica între naţiuni* a fost considerată cea mai importantă operă din domeniul politicii internaţionale. Ajunsă acum la a şaptea ediţie, temele sale principale, incluzând interesul naţional, puterea sau diplomaţia, au devenit lucruri comune printre practicienii politicii externe. În acelaşi timp, valoarea sa pentru publicul larg începe să se facă simţită, mai ales când se afirmă că „11 septembrie a schimbat totul". Cu siguranţă, circumstanţele s-au modificat din 2001 şi, încă şi mai mult, de la publicarea celei de-a şasea ediţii, în 1985. Dar profesorul Morgenthau avea convingerea că anumite caracteristici de bază ale politicii internaţionale persistă în substratul succesiunii rapide a evenimentelor şi, de aceea, ele sunt necesare pentru înţelegerea fluidei vieţi internaţionale contemporane.

Afinitatea noastră cu această idee a condus la două decizii complementare, luate într-un stadiu timpuriu al pregătirii acestei ediţii. În primul rând, am păstrat intact textul celei precedente. Profesorul Morgenthau era de părere că, de-a lungul ediţiilor pe care le va cunoaşte, textul consacrat trebuie să-şi păstreze nemodificate elementele-cheie ale filosofiei privind relaţiile internaţionale : o teorie realistă, politica văzută ca luptă pentru putere, politicile externe ale marilor puteri, naţionalismul, puterea naţională, diplomaţia şi posibilitatea existenţei unui stat mondial. A şasea ediţie (prima postumă) a avut parte de schimbări minime faţă de ediţia a cincea, limitându-le doar la aducerea la zi a materialului faptic şi la eliminarea unor scurte pasaje referitoare la reglementarea juridică, abordată într-o secţiune precedentă privind dreptul internaţional. Pregătind ediţia a şasea, profesorul Thompson – cu ajutorul competent al dlui Peter Gellman şi beneficiind de însemnările lui Morgenthau, puse la dispoziţie de Biblioteca Alderman a Universităţii Virginia, prin intermediul copiilor săi, Susanna şi Matthew – a încercat să imite abordarea lui Morgenthau, care a scris în prefaţa ediţiei a cincea că a continuat „într-un stil organic şi aproape inevitabil munca ediţiilor precedente". Într-un spirit asemănător, am decis să lăsăm ediţia a şasea să vorbească pentru sine. Menţionăm că pronumele masculine predomină de-a lungul manuscrisului, aşa cum era obiceiul când a fost publicată cartea pentru prima dată. În cea de-a şasea – deci şi în a şaptea – ediţie a fost adoptată decizia de a nu modifica limbajul original. Sperăm că vom fi înţeleşi că ne referim atât la bărbaţi, cât şi la femei atunci când folosim pronume masculine.

Cu toate acestea, transformările petrecute după 1985 nu pot fi ignorate – iată deci a doua noastră hotărâre editorială. Ca o parte a efortului nostru de a sugera continua relevanţă a ideilor profesorului Morgenthau chiar şi în circumstanţele dramatic schimbate ale vieţii internaţionale contemporane, am făcut două adăugiri operei consacrate. Prima se regăseşte la începutul cărţii : este un eseu introductiv în care prezentăm contribuţiile

perene ale abordării realiste a politicii internaționale de care este atât de strâns legat, notăm unele aspecte ignorate ale gândirii sale, așa cum apar în *Politica între națiuni*, și explicăm câteva probleme ivite la începutul secolului XXI. A doua se află la sfârșitul cărții. Este vorba despre câteva eseuri ale unor specialiști recunoscuți, aparținând unor tradiții diferite de gândire în ceea ce privește relațiile internaționale, din perspectiva cărora răspund argumentelor profesorului Morgenthau, precum și despre eseul amiralului William Crowe, adept al abordării realiste, pe care o aplică temelor războiului și păcii cu care se confruntă Statele Unite în lumea contemporană. Am inclus, de asemenea, eseuri semnate de generalul Brent-Scowcroft și ambasadorul David Newsom despre evenimente recente. Folosind ocazia de a revela în acest fel înțelepciunea profesorului Morgenthau unei noi generații de studenți sau simpli cetățeni, considerăm că ne bazăm pe cel mai bun exemplu – cel dat de Morgenthau însuși, care a editat, împreună cu profesorul Thompson, o altă operă clasică, *Principles and Problems of International Politics : Selected Readings* (Alfred A. Knopf, New York, 1950).

Pentru majoritatea cercetătorilor care studiază relațiile internaționale, *Politica între națiuni* nu are nevoie de nici o introducere. Cartea a devenit principala sursă pentru absolvenți, masteranzi și doctoranzi, precum și pentru mii de studenți. Sperăm că această ediție îi va spori și mai mult popularitatea, influențând noi cititori și servind cerințelor în schimbare ale unei noi epoci din învățământul superior și afacerile publice.

Kenneth W. Thompson
W. David Clinton

Cuvânt înainte

Continua relevanţă a Politicii între naţiuni

„Dacă disciplina noastră (a relaţiilor internaţionale) are vreun părinte fondator, acesta este (Hans) Morgenthau", afirmă un intelectual contemporan, care nu este nici un adept al realismului lui Morgenthau, nici o personalitate lipsită de valoare[1]. La începutul secolului XXI, cine ar putea să nu fie de acord cu această evaluare a lui Morgenthau sau a celei mai faimoase dintre operele sale, *Politica între naţiuni*? La peste cincizeci de ani de la apariţia unei asemenea analize deschizătoare de drumuri, adepţii încearcă să se bazeze pe intuiţiile sale, iar criticii se simt obligaţi să-şi înceapă discuţiile cu un efort de a-i demonstra insuficienţele. Cartea rămâne cea mai influentă operă din domeniul relaţiilor internaţionale şi ea a ghidat dezvoltarea intelectuală a mai multor generaţii de studenţi americani.

Deci, într-un anumit sens, sarcina de a demonstra importanţa *Politicii între naţiuni* este foarte simplă ; ea este atestată de fiecare curs introductiv de relaţii internaţionale, atunci când profesorii răspund argumentelor sale, explicit sau implicit. Într-un alt sens, promovarea acestei opere clasice, la mai mult de douăzeci de ani de la decesul eminentului său autor, este destul de dificil de realizat tocmai din cauza absorbţiei sale în „sistemul circulator" al relaţiilor internaţionale. Aspectele acceptate de cercetătorii contemporani sunt considerate pur şi simplu condiţii fundamentale subînţelese generic ale vieţii internaţionale. „Toată lumea ştie că" este sintagma-cheie, cu implicaţia că Morgenthau nu trebuie să fie citat mai des decât ar fi Newton atunci când cineva ar observa că un măr cade pe pământ. (Ceea ce se ignoră atunci când ideile *Politicii între naţiuni* devin „cunoaştere comună" este faptul că multe dintre acestea erau extrem de controversate în momentul publicării.) În acelaşi timp, argumentele lui Morgenthau faţă de care există păreri diferite beneficiază totuşi de atenţie, cu menţiunea că, oricare ar fi fost valoarea lor în timpul Războiului Rece, astăzi, cu siguranţă, ele nu mai sunt valabile.

În consecinţă, sarcina noastră de a explica de ce o nouă ediţie a *Politicii între naţiuni* reprezintă o contribuţie notabilă presupune trei aspecte. În primul rând, acest eseu introductiv va menţiona, pe scurt, câteva observaţii fundamentale despre viaţa

1. Stanley Hoffmann, *Janus and Minerva : Essays in the Theory and Practice of International Politics* (Westview Press, Boulder, CO, 1987), p. 6.

internaţională, identificate cu realismul aşa cum l-a înţeles Morgenthau, care rămân valabile după sfârşitul Războiului Rece şi în toiul războiului împotriva terorismului. Ele sunt strâns legate de o viziune realistă clasică a lumii şi nu trebuie discutate *in extenso*, exceptând observaţia că valabilitatea lor nu a dispărut odată cu prăbuşirea Uniunii Sovietice. În al doilea rând, vom pleda pentru analiza interesului faţă de deteriorarea etică a sistemului internaţional drept o moştenire lăsată de Morgenthau deopotrivă ; o detaliere a secţiunii este necesară, din cauza des întâlnitei presupuneri că etica nu a fost o preocupare a autorului. În al treilea rând, eseul se va încheia prin aplicarea ideilor lui Morgenthau în contextul evenimentelor contemporane, într-un „tur de orizont" al scenei internaţionale, cu toate elementele pe care Morgenthau nu şi le putea imagina în timpul vieţii lui, dar pe care le-ar fi putut explica totuşi foarte bine utilizând cadrul intelectual al capodoperei sale. Cu alte cuvinte, vom porni de la principiile familiare pentru a ajunge la unul necunoscut şi, în final, la aplicarea acestor principii.

Realismul şi eterna prezenţă a conflictului

Realiştii au fost întotdeauna fascinaţi de conflict. Deşi nu l-au justificat, ei nici nu au urmat chemarea pacifistă conform căreia conflictul, fie el şi numai de natură violentă, poate fi dezrădăcinat din viaţa internaţională. A spune că după sfârşitul Războiului Rece, ca şi înaintea acestei crize, au avut în continuare loc conflicte interacţionale este doar un truism. Totuşi, Morgenthau nu ar fi fost surprins de refuzul lumii de a deveni un loc mai paşnic şi mai cooperant numai fiindcă Uniunea Sovietică a încetat să existe.

Realismul se aşteaptă ca principalul model de interacţiune în politica internaţională să fie conflictul. Divergenţele în circumstanţe şi opinii creează definiţii diferite ale intereselor, iar acestea se contrazic. Energia interesului propriu – ca motor sau forţă de motivare – şi slăbiciunea limitărilor morale şi instituţionale provoacă rivalităţi al căror deznodământ este determinat în mare măsură de puterea relativă.

Încântarea pe care o trădează uneori realiştii remarcând ubicuitatea conflictului poate fi legată de înclinaţia lor spre demitizare, când încearcă să demoleze afirmaţiile oponenţilor care susţineau că armonia a fost sau poate fi realizată, prin relativ simpla aplicare a raţionalităţii, moralităţii sau modificărilor instituţionale. În măsura în care rădăcinile conflictului se pot regăsi în natura umană, credinţa că lupta reprezintă un aspect inevitabil al vieţii internaţionale se armonizează cu tradiţia tragică a realismului. Morgenthau admitea cu uşurinţă că imaginea sa era una pesimistă.

Mai precis, se poate demonstra că, pledând pentru baza pusă pe aspecte-cheie precum raţiunea de stat şi balanţa de putere, realiştii încearcă să rupă acest cerc sumbru şi repetitiv în favoarea mai promiţătorului interes propriu calculat[2]. Chiar şi aici, realiştii pot merge cel mult până la moderarea, limitarea şi direcţionarea

2. Vezi Albert O. Hirschman, *The Passions and the Interest : Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1977).

conflictului, nereuşind abolirea sa. Chiar dacă le-ar fi adoptate sugestiile, aceşti prudenţi evaluatori nu pot să-şi facă speranţe prea mari. Rivalităţile şi ameninţările reciproce sunt încă norma, chiar deghizate în prudenţă şi în protocolul diplomatic. Nici un realist nu speră ca leul şi mielul să se împace, nu mai mult decât se aşteaptă ca doi lei să renunţe la lupta pentru supremaţie. Dacă o competiţie poate fi rezolvată prin mârâieli şi gesturi ameninţătoare, fără a recurge la luptă sângeroasă, cu atât mai bine ; dar, în cele din urmă, cineva va trebui să se impună în faţa celuilalt. Într-un asemenea mediu conflictual, dacă un actor nu se comportă agresiv într-o anumită măsură, el va fi manipulat de ceilalţi. Cu alte cuvinte, prudenţa implică nu numai o senzaţie de siguranţă pe care o ai când te bazezi pe efectele pacificatoare ale societăţii internaţionale, dar şi perspicacitatea utilizării eficiente a instrumentelor de putere. Echilibrul reciproc avantajos se bazează pe presupunerea urmăririi subtile a propriilor interese de către actorii majori ; stabilitatea generală se sprijină pe un conflict limitat, şi totuşi real.

În acest fel, în cunoscutele dispute dintre Statele Unite şi o parte a aliaţilor lor – dispute cărora destrămarea Uniunii Sovietice şi dispariţia inamicului comun le-au permis să izbucnească la adevărata lor amploare – a fost adesea trecut cu vederea faptul că, pe lângă refuzul de a recurge la forţa militară împotriva *Irakului*, europenii erau dispuşi (sau cel puţin declarau că sunt dispuşi) să recurgă la constrângere economică, acordând sau refuzând accesul la pieţele lor, în funcţie de disponibilitatea *Iranului* de a accepta inspectarea internaţională a programului său nuclear. După cum a remarcat Reinhold Niebuhr, coerciţia implică provocarea de daune, prin mijloace militare sau prin sancţiuni economice, iar viaţa politică se desfăşoară aproape tot timpul prin constrângere. Chiar şi când este adoptată o definiţie mai restrictivă a coerciţiei, limitând-o la acţiuni militare, există exemplul demonstraţiei armate a Chinei pentru afirmarea drepturilor asupra insulelor Spratly, presupuse a fi bogate în petrol. Dacă Vietnamul, Taiwanul, Malaysia, Brunei sau Filipine ar fi dorit să conteste aceste pretenţii, ar fi trebuit să-şi sprijine poziţia prin forţă, fie a lor, fie a unei puteri exterioare gata să le sară în ajutor, cum ar fi Statele Unite[3]. În secolul XXI, conflictul poate fi declanşat din cauza fundamentalismului religios sau a resurselor naturale, dar va exista oricum, iar realismul promitea să ofere luciditatea necesară pentru a accepta realitatea acestui conflict, a-l desfăşura şi a-l câştiga. Chiar şi un blocaj s-ar fundamenta pe refuzul părţilor de a-şi împinge prea departe pretenţiile, de teamă să nu provoace acţiunile coercitive ale celorlalţi ; evitarea conflictului deschis se poate realiza prin redirecţionarea sa. Actorii ar fi dispuşi să utilizeze diplomaţia deoarece au calculat costurile confruntării cu alte state ce şi-au demonstrat disponibilitatea de a se implica în conflict. Totuşi, fără anticiparea acestei replici, „umbra viitorului" nu ar descuraja acţiunile coercitive actuale. În respectivul context al vieţii internaţionale, realismul oferă cele mai clare răspunsuri.

În măsura în care nu sunt şocaţi să constate conflictul ca parte a vieţii internaţionale (deoarece nu-l *descoperă*, ci îl *presupun*), realiştii pot fi imunizaţi împotriva unei reacţii exagerate în cazul declanşării unuia. Este un alt fel de a spune că ei şi-ar dori

3. Vezi Michael T. Klare, *Resource Wars : The New Landscape of Global Conflict* (Henry Holt, New York, 2001).

o abordare prudentă a fenomenului conflictual. Nu le va face nici un bine celor grav loviţi să se lase purtaţi de mânia lor îndreptăţită spre un eşec răsunător, fără a evalua la rece cum să-şi atingă obiectivele militare. Nici un stat nu are resurse nelimitate şi toate se pot confrunta cu multiple pericole. Tocmai anticiparea unui alt conflict previne statul împotriva implicării exagerate în cel prezent, exceptând cele mai disperate situaţii.

Confruntarea ideologică, element important al Războiului Rece, este depăşită. Lumea în care membrii societăţii internaţionale nu sunt acut divizaţi în ceea ce priveşte organizarea internă adecvată a statelor şi a societăţilor este o lume din care a fost îndepărtată o cauză importantă a războiului. Mai general, tradiţia realistă va fi înclinată să investigheze raţiunile de putere şi interesele din spatele aspiraţiilor ideologice profesate public drept motive reale ale confruntărilor între oricare dintre deţinătorii puterii şi va considera discreditarea comunismului nu doar înfrângerea unei tiranii, ci şi o ocazie de a cerceta dedesubturile sloganelor care mascau suspiciunile legate de resurse, prestigiu şi control. A fost însă acest conflict înlocuit doar cu o nouă confruntare semi-ideologică, aceea dintre Occident şi fundamentalismul musulman?

Sporirea atenţiei deosebite pe care realiştii au acordat-o conflictului îi face ca, în mod firesc, să aibă mai puţine de spus despre cooperare. Cu siguranţă, dedicarea altruistă pentru atingerea unui scop comun nu reprezintă preocuparea principală a adepţilor realismului, mulţi dintre ei trăind într-o epocă de larg răspândită dezordine internaţională şi internă, dacă nu chiar de colaps sistemic. Rivalitatea, suspiciunea, confruntarea sunt relaţiile pe care realiştii le consideră cele mai ilustrative pentru politica internaţională. Reconcilierea, prietenia, cooperarea sunt, pentru realişti, întotdeauna mai nesigure şi mai puţin importante, mai degrabă o acoperire care simplifică şi maschează, dar care nu suprimă niciodată relaţiile subterane de putere. Ceea ce nu înseamnă că anumite trăsături ale societăţii internaţionale (cum ar fi sistemul diplomatic) sunt necunoscute realiştilor – Morgenthau, de exemplu, abordează tema *in extenso*, după cum vom vedea în continuare, dar în lucrarea sa întâlnim tot timpul avertismentul că practicile respective nu sunt un substitut pentru politica de putere. Dimpotrivă, ele reprezintă metode de direcţionare a puterii în moduri pe care toate părţile le consideră utile, dar şi căi către dezvoltarea de norme împărtăşite care să permită desfăşurarea competiţiei pentru putere în chipuri mai puţin violente decât cele la care am asistat, de pildă, în timpul Războiului Rece.

Se ridică astfel problema dacă, în perioada de după Războiul Rece, încrederea şi colaborarea s-au dezvoltat într-o asemenea măsură încât să creeze domenii substanţiale ale vieţii internaţionale în care prezumţiile realiste să fie contrazise de practicile diplomatice, economice sau strategice. Fără îndoială, relaţiile dintre fostele centre de putere din timpul Războiului Rece s-au îmbunătăţit; experimentul – fără precedent – de integrare regională şi creare a instituţiilor supranaţionale în Europa a continuat, iar instituţiilor financiare internaţionale, precum Organizaţia Mondială a Comerţului (OMC), li s-au acordat o anvergură şi o autoritate sporite. Prezisă de mult de către neorealişti, alianţa dintre China şi Rusia, pentru a contrabalansa puterea sporită a Statelor Unite, nu s-a materializat încă. Totuşi, ne putem întreba dacă aceste evoluţii reprezintă o transformare a presupoziţiilor aflate în nucleul sistemului. Se poate argumenta

că ostilitatea dintre Washington şi Moscova s-a diminuat până aproape de dispariţie pentru că ultima a încetat să mai fie un rival pentru americani ; dar, chiar şi aşa, câteva capitale europene ar dori să menţină NATO ca poliţă de asigurare împotriva unei eventuale reînnoiri a puterii şi ambiţiilor statului rus. Rundele de negocieri desfăşurate sub egida OMC rămân, în bună măsură, întâlniri în cadrul cărora participanţii îşi apără şi încearcă suspicios să-şi promoveze interesele economice. Un bloc sino-rus, contrabalansând Statele Unite, nu a apărut încă, dar unul franco-german, la timona Uniunii Europene, este cel puţin imaginabil. Ideea este că preocuparea pentru puterea relativă este în continuare vie şi nevătămată în lumea de după Războiul Rece şi 11 septembrie. În general, realiştii nu au susţinut că este imposibilă cooperarea internaţională, ci numai că, pentru a se bucura de succes, eforturile de cooperare internaţională trebuie să se acomodeze cu realităţile puterii, în loc să încerce, în mod inutil, să suprime voinţa de putere sau să ignore configuraţiile de influenţă relativă pe care distribuţia actuală a puterii le creează. Realismul poate fi susţinut cu succes de alte tradiţii, în efortul de a înţelege epocile caracterizate printr-un calm relativ şi o societate internaţională puternică, dar, dacă lumea intră în una dintre acele ere, nu înseamnă că realismul şi-a pierdut întreaga sau cea mai mare parte a relevanţei.

Realismul şi imposibilitatea ignorării puterii

În perioada de după Războiul Rece, sistemul internaţional a atins o concentrare a puterii mai mare decât existase în timpul vieţii lui Morgenthau. Cum ar trebui să utilizeze Statele Unite această putere ? Realiştii par a fi uniţi în îndemnul la reţinere, avertizând că posesia unei mari puteri nu scuteşte liderii unui stat dominant de dorinţa de putere, încredere neîntemeiată sau pasiuni iraţionale, care au condus în trecut la dezastre. În acelaşi timp, nici un realist nu ar sfătui Statele Unite să renunţe la responsabilitate aplicând o politică externă pasivă. Pericolul murdăririi mâinilor nu este unul pe care realiştii să-l considere prea important.

De fapt, atitudinea realistă faţă de putere este complexă şi cuprinde cel puţin două aspecte. Pornind de la concepţia despre natura umană şi de la interpretarea istoriei, realiştii au un asemenea respect pentru capacitatea de distrugere a puterii şi o temere atât de mare că ar putea fi folosită în mod greşit, încât sunt convinşi că puterea trebuie *controlată*. Realismul este foarte puţin înclinat spre încredere, în afară de acceptarea resemnată a faptului că, în general, se poate considera că oamenii îşi vor promova interesele. În absenţa controlului interior al conştiinţei, trebuie să ne mulţumim cu acţiunea controalelor externe, care, în cazul scenei internaţionale, conduc la bine-cunoscuta balanţă de putere. S-au făcut afirmaţii mai mult sau mai puţin vehemente pentru a demonstra efectele benefice ale unei distribuţii adecvate a puterii ; la baza raţionamentului pentru o atenţie sporită şi continuă acordată „situaţiei de putere"[4] a stat însă ideea că numai dacă puterea este echilibrată şi contracarată de suficientă putere din sens opus

4. Vezi Inis Claude, *Power and International Relations* (Random House, New York, 1962).

se va reduce pericolul utilizării sale greşite, pentru exploatarea celorlalţi. Chiar şi utilizarea cu pricepere a unei politici de balansare poate să nu menţină pacea, dar simpla disponibilitate de a accepta războiul ca pe un mecanism pentru menţinerea sau refacerea unei distribuţii „sigure" de putere ilustrează preţul pe care realiştii au fost dispuşi să-l plătească (mai precis, valoarea pe care au acordat-o) pentru o balanţă de putere, care nu presupune securitate provenită dintr-o instabilă autolimitare, ci, dimpotrivă, este fundamentat pe terenul sigur al constrângerii actuale sau potenţiale de către cei ce deţin suficiente resurse de putere pentru a-şi face credibile ameninţările.

Nu se poate avea încredere în nici o persoană sau entitate colectivă pentru a i se încredinţa o putere neechilibrată, necontrolată. De la Burke la Morgenthau, realiştii i-au criticat întotdeauna pe cei care considerau că atractivitatea obiectivelor sau puritatea motivelor lor însemna că li se poate încredinţa o putere nelimitată. Puterea necontrolată era periculoasă, lipsită de responsabilitate, iar această nefericită situaţie exista nu din cauza imperfecţiunilor unei persoane sau ale unui set de instituţii, ci din cauza imperfecţiunilor psihologiei sau spiritului uman, care a contaminat toate instituţiile. Deci hotărârea ca puterea să fie controlată a influenţat în mod special imaginaţia realiştilor.

Aparent contradictorie, o a doua atitudine realistă faţă de putere constă în ideea că aceasta trebuie *utilizată*. Într-adevăr, puterea ar trebui să fie etichetată ca „material periculos" şi nu ar trebui lăsată nesupravegheată, adică fără contraponderi. În acelaşi timp, ea este un fapt de viaţă, iar realiştii acordă o mare atenţie adaptării la faptele de viaţă. Fenomenul puterii nu poate dispărea pur şi simplu; singurul efect al renunţării la putere a unui grup este acela că puterea rivală, a altora, va rămâne necontrolată şi se va face probabil uz de ea. Faptul că exerciţiul puterii conduce inevitabil la acţiuni imorale nu este o scuză pentru abandonarea jocului puterii, deoarece sunt şanse mari ca dreptatea să fie încălcată dacă unii participanţi sunt mai preocupaţi să nu-şi murdărească mâinile decât să protejeze drepturile legitime ale cetăţenilor lor. Realismul nu tolerează pacifismul sau schemele de înlocuire a politicii rivalităţii de putere cu o administraţie neutră. Morgenthau ar argumenta că asemenea speranţe, fără nici un fundament, exemplifică iluziile „omului de ştiinţă". A susţine că puterea nu poate să nu fie utilizată implică, în mod inevitabil, grija pentru utilizarea sa cât mai înţeleaptă şi, pe cât posibil, nedistructivă – de aici, atractivitatea pentru realişti a ideii că puterea trebuie exercitată. Cum se poate realiza acest lucru pentru a se obţine un impact cât mai puternic? Cum poate fi folosită puterea pentru a provoca cea mai redusă reacţie de contracarare? În ce măsură exercitarea ei este compatibilă cu dezvoltarea regulilor şi normelor printre deţinătorii săi?

Apariţia şi evoluţia lumii de după Războiul Rece nu pare să fi determinat depăşirea preocupărilor fie pentru control, fie pentru recursul la putere. Arareori a fost mai des dezbătută problema încrederii în concentrarea de putere ca în epoca unipolară. Indiferent de părerile faţă de oportunitatea abstractă a unui sistem internaţional caracterizat prin existenţa unui singur centru de putere, realitatea puterii Americii nu poate fi contestată totuşi. Trebuie să se ţină cont de ea. Poate fi luată în uşor, dar nu ignorată. Discuţiile despre buna sa folosire sunt, într-o anumită măsură, o continuare a avertismentelor lui Morgenthau referitoare la ubicuitatea puterii.

Realismul ca „ser al adevărului"

Realismul este în continuare important pentru contribuţia sa în abordarea „critică" a vieţii politice. Ca obişnuinţă a minţii, slujeşte în special la descoperirea intereselor şi a ipocriziei care se găsesc în substratul tuturor acţiunilor umane (implicit a celor colective). Mândria şi egoismul nu au fost înlăturate din comportarea umană, aşa cum nici mecanismele guvernamentale de propagandă nu au încetat să funcţioneze după moartea lui Morgenthau. Când preşedintele Charles Taylor le vorbea reporterilor despre grija sa permanentă pentru cetăţenii Liberiei, cărora le distrusese orice mijloc de trai, respectivul scepticism pare pe de-a-ntregul justificat. Unele ipocrizii au dispărut în perioada ce a urmat Războiului Rece (de exemplu, cele ale Uniunii Sovietice legate de autoproclamatul rol de protector al oprimaţilor lumii), dar altele au devenit şi mai exagerate, din cauza circumstanţelor particulare ale politicii internaţionale contemporane (imaginea despre sine a Statelor Unite, ca naţiune absolut dezinteresată sau indispensabilă sau tratarea Organizaţiei Naţiunilor Unite ca şi cum ar fi ceva mai mult decât forumul de interacţiune a statelor sale membre – poate ideea unei „conştiinţe morale a lumii").

Natura tragică a realismului este predispusă în mod natural spre a căuta dincolo de suprafaţa binevoitoare şi a descoperi motivaţii egoiste. Avertismentul lui Morgenthau împotriva tendinţei de a prelua interesele propriului grup şi a le transforma în legi morale universal valabile nu a fost niciodată mai actual ca în această epocă, în care statele liberale dezbat serios măsura în care ar trebui să tolereze existenţa unor comunităţi politice fondate pe alte principii[5]. Plăcerea pe care ne-o provoacă dominarea altora, chiar şi pagubele pe care le provocăm, contribuie la explicarea multor încălcări ale drepturilor omului care desfigurează atât de mult peisajul internaţional. Unul dintre motivele pentru care suveranitatea este atacată şi sunt căutate raţiuni politice, legale şi morale pentru intervenţii umanitare este acela că există destule ocazii care să justifice astfel de interferenţe din exterior, în condiţiile în care, sistematic, popoare întregi suferă de pe urma proastei guvernări a conducătorilor lor.

Latura prudentă a realismului întrevede avantaje în perceperea lucrurilor aşa cum sunt, nedeformate de laude de sine sau iluzii. În toate argumentele realişte sălăşluieşte convingerea că un tablou inadecvat al lumii este unul dintre obstacolele în calea exercitării eficiente a puterii politice şi, într-un context periculos, inabilitatea de a-şi exercita puterea pentru realizarea scopurilor alese reprezintă un potenţial handicap fatal. Concepţiile eronate trebuie demolate nu numai fiindcă este de dorit să se cunoască adevărul pur şi simplu, ci şi pentru că siguranţa regimului poate depinde de corespondenţa între politicile sale şi circumstanţele în care sunt aplicate.

5. Vezi John Rawls, *The Law of Peoples* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1999); Kenneth Minogue, „Religion, Reason and Conflict in the 21st Century", *The National Interest*, vol. 72 (vara 2003), pp. 127-137.

Valorile morale şi interesul naţional

Într-o lume a statelor, problema relaţiilor dintre valorile morale şi interesul naţional este una dintre cele mai complicate şi dificile cu care se confruntă politicienii şi cercetătorii. S-a dovedit a fi controversată mai ales în tradiţia realistă, deoarece, nu în ultimul rând, curentul a fost adeseori interpretat eronat ca negând orice legătură între principiile morale şi responsabilităţile practice ale politicii. Însă Morgenthau clarifică posibilitatea îmbinării unei preocupări pentru principiile morale cu o fidelitate faţă de interesul naţional, argumentând, în mod ironic, că cele două au fost separate în epoca sa într-o măsură nemaiîntâlnită până atunci. Descrierea pe care o face mijloacelor prin care cele două ar putea fi totuşi reunite rămâne o provocare valoroasă şi stimulatoare pentru toţi cei care încearcă să înţeleagă societatea internaţională. Poate fi abordată prin remarca sa din *Politica între naţiuni* conform căreia „interesul naţional, aşa cum a fost el creat de natura războiului modern, şi posibilitatea atingerii interesului respectiv, realizabilă datorită tehnologiei militare moderne, au avut un efect negativ în ceea ce priveşte constrângerile morale asupra politicii internaţionale”[6].

La fel ca şi ceilalţi realişti din secolul XX, Morgenthau a echilibrat cele două talere ale interesului naţional şi principiilor morale în balanţa realistă. El a realizat acest lucru (în *Politica între naţiuni* şi în alte lucrări) susţinând că mediul internaţional al statelor era compus nu numai din distribuţia puterii, ci şi dintr-un climat al ideilor. Un interes naţional „domesticit” ar fi limitat de un set de idei împărtăşit pe plan internaţional (inclusiv valori morale) care restrâng exprimarea instinctelor de putere ale statelor.

Ca să fim exacţi, un Morgenthau al anilor ’40 şi începutul anilor ’50 poate fi citat ca un susţinător al mai multor tabere. Uneori putea adopta poziţia tragică de a condamna toate statele pentru viziunea limitată şi parţială pe care o au atunci când îşi

6. *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace* (Alfred A. Knopf, New York, 1948), p. 182. Gândirea lui Morgenthau a evoluat de-a lungul timpului, nu în ultimul rând din cauza schimbărilor circumstanţelor în domeniile intern şi internaţional (vezi Jaap W. Nobel, „Morgenthau’s Struggle with Power : The Theory of Power Politics and the Cold War”, *Review of International Studies*, vol. 21 [ianuarie 1995], pp. 61-85). Deoarece eseul se datorează apariţiei unei noi ediţii a *Politicii între naţiuni*, am limitat exegeza în această secţiune la anii publicării volumului respectiv – adică de la primele articole publicate de Morgenthau după venirea în Statele Unite, la sfârşitul anilor ’30, până la publicarea celei de-a doua ediţii a *Politicii între naţiuni* (de-acum înainte notată *PÎN*), prima care a conţinut „cele şase principii ale realismului politic”, în 1954. Pentru o comparaţie a articolelor publicate de Morgenthau în perioada interbelică, când încă trăia în Europa, cu publicaţiile apărute după sosirea în Statele Unite, vezi Christoph Frei, *Hans J. Morgenthau : An Intellectual Biography* (Louisiana State University Press, Baton Rouge, 2001) ; Niels Amstrup, „The «Early» Morgenthau : A Comment on the Intellectual Origins of Realism”, *Cooperation and Conflict : Nordic Journal of International Politics*, nr. 3 (1978), pp. 163-175 ; Greg Russell, *Hans J. Morgenthau and the Ethics of American Statecraft* (Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1990), în special capitolele 2 şi 3.

definesc interesele naţionale. În 1952, când a descris drept „deghizare şovinistă" afirmaţia că, din punct de vedere istoric, politica externă americană s-a bazat pe principii morale, caracterizând-o, dimpotrivă, ca „nemiloasă", el a adăugat : „Noi ştim că toate naţiunile sunt la fel cât timp miza se referă la interesele lor – atât de crude, lipsite de credinţă şi înşelătoare"[7]. Recunoaşterea faptului că, în această chestiune, o naţiune poate fi la fel de păcătoasă ca şi celelalte era necesară pentru acceptarea „tragicului sens al vieţii, conştientizarea divergenţelor nerezolvabile" care sprijină concluziile cărţii sale, *Scientific Man*[8]. El a declarat că „orice model alb-negru, conceput în termeni morali şi intelectuali, este, aproape prin definiţie, incapabil să explice o situaţie în care binele şi răul fiecărei părţi, înţelepciunea şi eroarea sunt inextricabil amestecate şi înlănţuite"[9].

El a insistat adesea că politica este un domeniu autonom, în care puterea devine cel puţin scopul imediat, la fel cum bunăstarea materială reprezenta preocuparea economiei, iar respectarea legilor – scopul dreptului[10]. În sfera politică se poate spune, deci, că „actorul politic are, dincolo de îndatoririle morale, o responsabilitate morală specială de a se comporta înţelept, adică în conformitate cu regulile acţiunii politice ; iar pentru el eficienţa devine o datorie morală"[11]. Acţiunile nechibzuite, chiar şi cele întreprinse cu bune intenţii, au consecinţe ce depăşesc cu mult urmările pe care acţiunile decidentului politic le au asupra ţării şi a compatrioţilor săi, şi „sunt, într-adevăr, de condamnat cei care, în dispreţul lor moralist pentru legile politicii, pun în primejdie interesele cetăţenilor a căror responsabilitate o poartă"[12]. În consecinţă, „nu poate exista moralitate politică fără prudenţă, adică fără a lua în calcul efectele politice ale acţiunilor aparent morale", şi „nu există alt etalon pentru acţiune şi pentru judecata intelectuală sau morală, aplicabil unei mari naţiuni, decât interesul naţional"[13]. Când Morgenthau a întrevăzut „un adevăr profund şi neglijat ascuns în aforismul extrem al lui Hobbes potrivit căruia statul creează deopotrivă moralitatea şi legea, şi că nu poate exista nici moralitate, nici lege în afara statului", el a părut, evident, profund amoral : „Între aceste două concepţii ale politicii externe, interesul naţional şi principiile morale, nu poate fi nici un compromis"[14].

---

7. „Another «Great Debate» : The National Interest of the United States", *American Political Science Review*, vol. XLVI (decembrie 1952), pp. 970-971.
8. *Scientific Man vs. Power Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1946 ; reeditată în 1974), p. 206.
9. „The Moral Dilemma in Foreign Policy", în The London Institute of World Affairs, *The Year Book of World Affairs, 1951*, editat de George W. Keeton şi Georg Schwarzenberger (Stevens and Sons, Londra, 1951), p. 13.
10. Vezi *PÎN*, ed. a II-a (Alfred A. Knopf, New York, 1954), pp. 5, 9, 10-11.
11. *Scientific Man*, p. 186.
12. *In Defense of the National Interest : A Critical Examination of American Foreign Policy* (Alfred A. Knopf, New York, 1951), p. 33.
13. „Another «Great Debate»...", p. 986.„What is the National Interest of the United States ?", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 282 (iulie 1952), p. 7.
14. *In Defense of the National Interest*, p. 34 ; „The Primacy of the National Interest", *The American Scholar*, vol. 18 (primăvara 1949), p. 212. Pentru apărarea lui Morgenthau împotriva criticii că a adoptat prudenţa hobbesiană necritic, vezi „Another «Great Debate»...", p. 983.

Totuşi, Morgenthau a căutat un compromis între cele două. Şi a făcut acest lucru susţinând că, atunci când liderii încearcă să definească interesul lor naţional, sunt influenţaţi foarte mult de setul de idei şi opinii în interiorul cărora acţionează. Forţa puternică a „societăţii internaţionale", cum o denumea Şcoala engleză, se face simţită chiar şi în rândul celor mai materialişti dintre decidenţi, tocmai fiindcă este atât de ubicuă, încât e dificil de observat. Este în mod special eficientă în limitarea liderilor de a solicita, în numele interesului naţional, cât de mult posibil.

Morgenthau a putut discerne această flexibilitate a interesului naţional datorită definiţiei în două părţi date de el termenului, atât de important pentru gândirea sa. „Minimul ireductibil" al interesului naţional statal, „elementul necesar al intereselor faţă de alte unităţi", poate fi formulat, simplu, drept „supravieţuirea... identităţii sale", adică „integritatea teritoriului, a instituţiilor sale politice şi a culturii"[15]. Privit în acest fel – ca securitate naţională –, interesul naţional constituie nucleul dur care garantează continuitatea entităţii politice, „pe care diplomaţia trebuie să o apere fără nici un compromis, chiar şi cu riscul unui război"[16]. Aici se afla domeniul în care afirmarea naţională este absolut necesară şi cu totul justificabilă. Nu există nici o autoritate care să îndeplinească atribuţiile de securitate în locul statului, iar respectivul vid internaţional face necesară adoptarea regulii hobbesiene de considerare a puterii, şi nu a altei valori, drept scop. Dimensiunea mizei responsabilităţii *pentru* protecţia unei societăţi naţionale şi datoria morală a celei *faţă de* toţi cetăţenii implică duritatea la care se referă Morgenthau, când în joc este interesul naţional înţeles ca supravieţuire.

Cu toate acestea, când depăşeşte triada teritoriului, instituţiilor şi a culturii, Morgenthau deschide drumul pentru o abordare mai nuanţată, chiar sinuoasă, a satisfacerii intereselor proprii, din cauza multitudinii scopurilor ce pot fi incluse în componenta variabilă a interesului naţional. „Obiectivele care pot fi urmărite de naţiuni în politica lor externă pot fi incluse în întregul spectru al scopurilor pe care orice naţiune şi le-a propus sau pe care şi le poate propune."[17] Aici abandonăm domeniul necesităţii hobbesiene şi intrăm în lumea alegerilor diplomatice.

Optând pentru scopurile pe care le-ar urmări în aspectul variabil al interesului naţional, politicienii vor avea în vedere valorile morale ale cetăţenilor pe care-i reprezintă ; să procedeze altfel ar însemna să-şi submineze cultura naţională, esenţială pentru nucleul constant al interesului naţional. Ei vor ţine cont de interesele altor state şi de probabilitatea iscării unui conflict între ele ; „prudenţa, adică... luarea în calcul a consecinţelor aparentei acţiuni morale", solicită o evaluare a costurilor în ceea ce priveşte puterea de a urmări aceste scopuri secundare[18].

Există ceva pe care ei s-ar putea să nu-l aibă în vedere în mod conştient, dar, totuşi, le-ar putea influenţa mult gândirea – este codul de comportament internaţional care impune limite atât în ceea ce priveşte obiectivele pe care le pot urmări statele, cât şi mijloacele pe care le pot folosi. Morgenthau nu era materialist ; el a precizat că,

15. „Another «Great Debate»...", p. 973.
16. *PÎN*, ed. I, p. 440.
17. *PÎN*, ed. a II-a, p. 8.
18. „Another «Great Debate»...", p. 986.

deşi a crede că pacea şi stabilitatea pot fi atinse numai prin raţiune este o idee utopică (concepţie privită deseori ca fiind întreaga sa contribuţie), nu era mai realist să crezi că pacea şi stabilitatea pot fi atinse doar prin putere[19]. Cu alte cuvinte, influenţa intangibilă a setului de principii morale internaţionale poate nu numai să limiteze politicile bazate pe interesul naţional, dar serveşte şi pentru definirea lor.

Aceste valori morale sunt atât de importante, încât definesc conturul acţiunii politice practice. „Standardele morale comune fac parte din însăşi realitatea politică ce intră în constituirea guvernământului – ba sunt chiar fundamentul acesteia."[20] Este adevărat, statele îşi determină politicile conform intereselor, dar unele valori sunt suficient de puternice pentru a stabili ce anume se consideră drept interes:

> Deşi statele sunt impulsionate în acţiunilor lor externe de preocuparea pentru propriile interese şi vor să respecte regulile dreptului internaţional doar atât cât le dictează respectivele interese, grava încălcare a drepturilor fundamentale ale celorlalte state a fost zăgăzuită între anumite limite de câteva principii morale cărora dreptul internaţional, dar şi civilizaţia occidentală le datorează existenţa. Contradicţia dintre aceste două poziţii este numai aparentă, căci principiile morale au fost suficient de puternice încât să elimine din sfera interesului naţional scopurile care pot fi atinse numai prin încălcarea drepturilor fundamentale. Principiile morale delimitează nu numai acţiunile externe întreprinse pentru satisfacerea intereselor, dar şi însăşi sfera intereselor politice potenţiale, astfel încât politicienilor nici măcar nu le trece prin minte să conceapă drept un posibil interes politic ceva ce ar putea fi îndeplinit doar prin violarea drepturilor fundamentale[21].

Acestea sunt valabile pentru dreptul internaţional, ce-şi datorează „existenţa intereselor identice sau complementare ale statelor, sprijinite în ultimă instanţă pe putere". „Când nu există nici comunitate de interese, nici balanţă de putere, nu există drept internaţional", însă interesele naţionale – cel puţin cele dincolo de interesul principal al supravieţuirii – îşi trag semnificaţia şi forţa ce le călăuzesc spre acţiune dintr-un „corp de principii incluzând ideile directoare ale justiţiei şi ordinii expuse de normele de drept"[22]. Aceste idei sunt valabile şi pentru alte practici care, considera Morgenthau, creează şi apoi reflectă normele, regulile şi practicile împărtăşite ale societăţii internaţionale. Sunt valabile şi pentru „procesul de construire comunitară a diplomaţiei", precum şi pentru balanţa de putere care, susţinea el, se bazează pe „conştientizarea unităţii morale şi intelectuale... [care] face ca funcţionarea ei să fie posibilă"[23]. Soluţia problemei realizării păcii internaţionale – deşi este „o soluţie temporară şi întotdeauna precară" – depinde de trei lucruri: „presiunea socială, capabilă să restrângă tendinţele egoiste ale naturii umane în limite tolerabile social", un echilibru social şi un „climat moral" care promite cel puţin o aproximare a dreptăţii[24].

---

19. „The Machiavellian Utopia", *Ethics*, vol. LV (ianuarie 1945), p. 145.
20. *Ibid.*, p. 147.
21. „The Problem of Neutrality", *University of Kansas City Law Review*, vol. VII (februarie 1939), pp. 125-126.
22. „Positivism, Functionalism, and International Law", în *American Journal of International Law*, vol. 34 (aprilie 1940), pp. 275, 268.
23. *PÎN*, ed. I, pp. 445, 160.
24. *Scientific Man*, p. 217.

În toate aceste trimiteri observăm rolul valorilor morale în configurarea intereselor naţionale. Fără a conştientiza, chiar şi cel mai pragmatic dintre lideri va fi influenţat de un set de presupuneri despre ceea ce ar însemna un potenţial interes, iar puterea presupunerilor a fost demonstrată de faptul că ele rămân întotdeauna nespuse – suportul oricărei decizii specifice, fără a fi niciodată discutate ca parte a procesului de decizie. Ideile ce influenţează diplomaţia sunt la fel de importante ca şi mizele materiale pentru care ea este aplicată.

Valorile morale constrâng şi limitează în acelaşi timp. Vorbim de constrângere deoarece se exclud anumite opţiuni, făcând imposibilă chiar şi considerarea lor drept interese ce trebuie urmărite. Valorile morale limitează mizele politicii internaţionale, reducând interesele la o dimensiune gestionabilă, permiţând negocierea şi compromisul. Ele deschid o (bine-venită) prăpastie între ceea ce este fizic posibil şi ceea ce putem concepe din punct de vedere normativ că am putea atinge :

> Dacă ne întrebăm ce pot face politicienii şi diplomaţii pentru a-şi atinge obiectivele de putere ale statelor lor şi ceea ce fac în realitate, înţelegem că fac mai puţin decât ar putea face şi mai puţin decât au realizat în alte epoci. Ei refuză să ia în considerare anumite scopuri şi să utilizeze unele mijloace, fie în întregime, fie în anumite circumstanţe, nu fiindcă în lumina eficienţei apar nepractice sau neînţelepte, ci pentru că unele reguli morale interpun o barieră impenetrabilă. Regulile morale nu permit ca anumite politici să fie evaluate din punctul de vedere al fezabilităţii[25].

Autonomia sferei politice a fost, astfel, încălcată ; scopuri, altele decât puterea, intră în ecuaţiile actorilor politici, făcând ca anumiţi paşi politici – care ar fi utili dacă singurul criteriu ar fi acumularea de putere – să fie aproape de negândit ca atare.

Valorile morale sunt limitate, în sensul că nu elimină conflictul şi autoafirmarea, ci doar le moderează. Când Morgenthau considera o „cerinţă a moralităţii politice" ca „interesul naţional al unui stat conştient nu numai de propriul interes, dar şi de al celorlalte să fie definit în modalităţi compatibile cu al ultimelor", el nega în special „presupunerea că urmărirea conştientă la toate nivelurile a propriului interes de către toţi indivizii, la fel ca şi de toate naţiunile, va produce, prin sine, o societate paşnică şi armonioasă". Mai curând, el a presupus că „eternul conflict şi ameninţarea cu războiul pot fi minimizate prin ajustarea continuă a intereselor conflictuale prin acţiune diplomatică" ; această supoziţie a fost necesară fiindcă *nu* se poate presupune că „toate naţiunile şi-au conceput interesele naţionale întotdeauna doar în termenii propriei supravieţuiri, definindu-şi apoi interesul de a supravieţui în termeni restrictivi şi raţionali"[26]. Spaţiul politicii de putere nu încetează a fi politic numai din cauza unui aranjament diplomatic, iar „realitatea că această conciliere nu este nimic mai mult decât un *modus vivendi* nesigur, precar şi tot timpul paradoxal nu-i poate dezamăgi decât pe cei ce ar prefera să trateze superficial şi să deformeze contradicţiile tragice ale existenţei umane prin logica relaxantă a înşelătoarei concordii"[27].

---

25. *PÎN*, ed. I, pp. 174-175.
26. „Another «Great Debate»...", pp. 977-978.
27. *Scientific Man*, p. 203.

Un interes naţional „domesticit" (căci, în ciuda scepticismului lui Morgenthau referitor la rolul raţiunii sau al ştiinţei în politică, el se referea câteodată la unul „raţional" şi „ştiinţific"[28]) ar fi restrâns de un set de idei acceptat internaţional, care ar limita expresia instinctelor de putere ale statelor. Aceste prejudecăţi au împiedicat statele să exagereze şi să pună în pericol fundamentele societăţii internaţionale. Morgenthau nu numai că a acceptat că statele trebuie să acţioneze în vederea realizării intereselor lor naţionale, ci chiar a insistat ca ele să se comporte aşa, argumentând că, în circumstanţele periculoase ale politicii internaţionale, statele sunt, în acelaşi timp, îndatorate şi obligate să aibă grijă de propria bunăstare, pentru că nimeni nu va face acest lucru în locul lor. În acelaşi timp, el a recunoscut viziunea limitată şi parţială pe care toate statele, inclusiv al său, o au asupra justiţiei în problemele internaţionale şi a recomandat perceperea lor pe acelaşi plan, al celor care îşi urmăresc propriul interes. Acceptând că „toate naţiunile stau sub judecata Domnului, de neînţeles pentru mintea umană", el a avertizat puternic împotriva „ecuaţiei superficiale între un anumit naţionalism şi planurile Providenţei". Interesul naţional limitat de un consens tacit în ceea ce priveşte valorile morale oferă mijlocul pentru introducerea umilinţei în acţiune :

> Exact conceptul de interes, definit ca putere, ne salvează de ambele... excesele morale şi... prostia politică. Dacă privim toate naţiunile, inclusiv a noastră, drept entităţi politice urmărindu-şi interesele corespunzătoare definite în termeni de putere, suntem capabili să le facem dreptate tuturor. Şi suntem capabili să le facem dreptate tuturor în două sensuri : putem judeca alte naţiuni ca pe a noastră şi, făcând acest lucru, suntem capabili să aplicăm politici care respectă interesele altor naţiuni, în timp ce le protejează şi le promovează pe ale noastre. Moderaţia în politică nu poate să nu reflecte moderaţia judecăţilor noastre morale[29].

Restrângând pretenţiile intereselor naţionale şi deci circumscriind zonele de suprapunere şi conflict între interesele naţiunilor aflate în competiţie, valorile morale vor deschide drumul modestiei politicii, diplomaţiei şi păcii.

„Centrul nu poate rezista"

Surprinzător la abordarea de către Morgenthau a efectului valorilor morale în restrângerea a ceea ce ar deveni, altfel, definiţii periculos de expansive ale intereselor naţionale este că se realizează la modul trecut. Teama lui principală în ceea ce priveşte politica internaţională a secolului XX era că aceasta şi-a pierdut respectivele valori, interesele naţionale devenind astfel nelimitate şi intransigente la compromis. Situaţia sporeşte şansele de confruntare între interesele naţionale – o condiţie politică îmbinată în mod periculos cu dezvoltarea capacităţii distructive a tehnologiilor aflate la dispoziţia statelor.

28. *Ibid.*, pp. 172, 213 ; „The Machiavellian Utopia", p. 145 ; „Positivism, Functionalism, and International Law", p. 268 ; „Another «Great Debate»...", p. 973.
29. *PÎN*, ed. a II-a, p. 10.

„Vechiul regim"

Morgenthau va regăsi vechiul set de valori ale creştinismului – credinţe *morale* care au furnizat un cadru comun pentru rivalităţile politice şi au făcut „posibil să ne referim la Occident nu numai ca la o entitate geografică, ci şi culturală şi morală"[30]. Normele constituiau „un cadru al credinţelor împărtăşite şi al valorilor comune, care a impus limitarea eficientă asupra scopurilor şi mijloacelor luptei [statelor] pentru putere"[31]. Deşi nu erau chiar universale, deoarece reprezentau doar moştenirea sistemului de state *european*, ele erau împărtăşite de toate marile puteri care contau în sistemul de state suverane. Morgenthau a descris „influenţa restrângătoare a climatului moral" în felul următor :

> Existau certuri în cadrul familiei naţiunilor, aşa cum există certuri în toate familiile. Dar exista ceva mai tare decât toate aceste conflicte, ceva ce limita ambiţiile şi rivalităţile naţiunilor, şi anume conştientizarea unei unităţi, depăşind toate tendinţele perturbatoare : unitatea însăşi a civilizaţiei occidentale. Toţi membrii „familiei naţiunilor" considerau ca de la sine înţeleasă existenţa cadrului comun de valori şi comportamente. Aspiraţiile şi politicile lor referitoare la ceilalţi erau creionate pentru a fi compatibile cu acest cadru comun. Politica externă era un mijloc limitat pentru atingerea unui scop limitat[32].

Naţionalismul universalist

„Din acest sistem moral şi politic puţin a mai supravieţuit astăzi", ne spune Morgenthau[33]. Schimbările climatului de idei l-au distrus. Printre aceste schimbări se numără propagarea naţionalismului, „rezultatul parţial al prestigiului aproape divin de care se bucură naţiunea acum". Influenţa religiei asupra gândirii populare intrând într-adevăr în declin, „religia organizată a tins mai mult să se identifice cu statul naţional decât să-l transceandă", iar în timp ce loialităţile locale şi provinciale erau slăbite de tendinţa centralizatoare a loialităţii naţionale, „naţiunea a devenit punctul principal de referinţă pentru loialităţile individuale"[34].

Aflaţi, din punct de vedere psihologic, încă în căutarea unui set universal de credinţe, oamenii nu au înlocuit vechea societate internaţională cu o competiţie între state bazată numai pe lupta pentru putere, oricât de periculos ar fi acest lucru. Mai curând au urmat o direcţie şi mai periculoasă, adoptând concepţia potrivit căreia ideile sau ideologiile propriei naţiuni ar trebui să guverneze întregul pământ. Astfel, „fragmentarea societăţii internaţionale, cândva coerentă, într-o multiplicitate de comunităţi

30. *In Defense of the National Interest*, p. 60.
31. *PÎN*, ed. I, p. 193.
32. *In Defense of the National Interest*, pp. 60-61.
33. *Ibid.*, p. 61.
34. *PÎN*, ed. I, pp. 190-191.

naţionale autosuficiente din punct de vedere moral şi care au încetat să acţioneze într-un cadru comun de precepte morale, este numai simptomul exterior al transformării profunde care a modificat recent relaţia dintre regulile morale universale şi sistemele particulare de etică naţională"[35]. Interesul propriu naţional a fost privilegiat sau considerat superior, iar interesele statale nu se mai întâlneau într-o zonă de egalitate: „Virtute a vechii diplomaţii, compromisul devine trădarea celei noi, deoarece reconcilierea mutuală a pretenţiilor conflictuale – posibilă sau legitimată într-un cadru comun al standardelor morale – devine echivalentul capitulării atunci când standardele înseşi sunt mizele conflictului"[36]. În fiecare capitală naţionalistă şi-a făcut apariţia o politică externă ideologică, lipsită de compromis, cruciată. Naţionalismul „nu numai că... slăbeşte fatal, dacă nu chiar distruge limitările pe care le-am moştenit din epocile trecute, ci... oferă aspiraţiilor de putere ale naţiunilor individuale o conştiinţă curată şi o fervoare religioasă... şi le inspiră setea şi forţa pentru dominaţia universală"[37]. Atât din cauza consecinţelor (mai multe conflicte, ceea ce înseamnă mai multă suferinţă umană), cât şi din cauza *hubris*-ului său, triumful universalismului naţionalist a fost o tragedie morală.

Într-un asemenea climat intelectual şi moral, interesul naţional restrâns sau raţional – o practică posibilă în vechea societate internaţională – devine depăşit. Tocmai în momentul în care optimiştii proclamau aplicarea fără precedent a analizei raţionale asupra problemelor vieţii internaţionale, naţionalismul universalist a eliberat de fapt instinctele de putere ale statelor din constrângerile raţionalităţii:

> Era noastră a fost destinată să experimenteze o schimbare decisivă în măsura în care acţiunea socială este determinată de raţiune, pe de o parte, şi de interese şi emoţii, pe de altă parte... Renaşterea războaielor religioase sub forma conflictelor dintre ideologii politice, cu tortura, pedepsele şi exterminarea opozanţilor, ne dau o idee clară despre măsura în care s-au transformat vremurile noastre[38].

În timp ce moralitatea şi raţionalitatea scădeau în importanţă, simpla, nuda luptă pentru putere părea să ia amploare; în acest sens, relaţiile internaţionale deveneau din ce în ce mai deschis „politice" şi, implicit, lipsite de milă. La începutul anului 1939, Morgenthau rezuma tendinţele epocii postbelice şi prevedea noul război ce avea să înceapă câteva luni mai târziu:

> Delimitările etico-legale ale sferei politice... au fost înlăturate de filosofiile politice şi de practicile totalitare din ultimii ani. Sfera politică a devenit nelimitată; nu mai există nici o valoare umană care să nu poată fi supusă, cu necesitate şi pe termen lung, aspiraţiilor politice. Revoluţia morală în care principiile morale universale sunt înlocuite de filosofii politice particulare nu poate decât să afecteze în mod profund validitatea şi eficacitatea dreptului internaţional.

35. *Ibid.*, p. 191.
36. *Ibid.*, p. 193.
37. *Ibid.*, p. 268. Vezi şi *Scientific Man*, pp. 67, 197.
38. *Scientific Man*, p. 213. *Cf.* „Morgenthau's Struggle with Power", pp. 64-66.

Câtă vreme „principiile etico-legale ale nonintervenţiei, independenţei şi egalităţii, alături de distincţiile legale dintre pace şi război" au fost înlocuite de „noile tendinţe politico-morale – ...puterea politico-militară superioară şi o maşină de război cu un larg impact, special adaptată pentru sprijinirea aspiraţiilor politice fără frontiere" –, „putem înţelege temerile naţiunilor"[39]. Deci această distrugere a comunităţii internaţionale de principii morale şi de comportament poate fi numită „revoluţie morală".

Drumul de întoarcere

În aceeaşi măsură în care s-a constituit într-o expunere adresată cititorilor săi americani şi occidentali, *Politica între naţiuni* a fost şi o clarificare a paşilor necesari pentru a reduce pericolele cu care se confruntă lumea în a doua parte a secolului XX. Desigur, de maximă importanţă a fost reducerea influenţei negative a naţionalismului universalist şi înlocuirea sa cu un echivalent contemporan al societăţii internaţionale tradiţionale. Examinând fără reţineri impulsul politic, Morgenthau şi-a justificat prima parte a subtitlului cărţii („Lupta pentru putere"); apelul său în favoarea instituirii unor noi modalităţi de a limita instinctul de putere ar justifica a doua parte („şi lupta pentru pace").

Cutuma a fost zdrobită; după Darwin, Nietzsche şi Freud, nu ne putem întoarce în Epoca Credinţei. În consecinţă, se poate spune că ceea ce exista odată în mod natural trebuie recreat prin artă. Morgenthau a recomandat crearea unei diplomaţii pricepute şi umane, care să consacre ideea că un compromis *nu înseamnă* o trădare. De fapt, gestul de a ceda în aspecte care nu sunt vitale a fost (în şi prin sine) un lucru bun datorită obiceiului pe care-l imprimă – unul care acceptă legitimitatea altor actori în joc şi, ceea ce este şi mai important, acceptă existenţa unui joc – o competiţie, dar una limitată, cu reguli clare şi bine înţelese şi mize care să nu atingă nivelul existenţial. Pe scurt, diplomaţia trebuie să constituie înlocuitorul modern al reţinerilor tradiţionale create de religie şi de spiritul cavaleresc.

Abordarea diplomatică ar utiliza tocmai absenţa unui consens moral în avantajul stabilităţii şi autocontrolului. Este adevărat că, după un secol şi jumătate în care ascensiunea naţionalismului universalist şi-a realizat opera distructivă, nu mai există principii morale universale capabile să ofere indicaţii statelor în circumstanţe particulare, nici vreo autoritate care să impună sancţiuni în cazul în care ar exista principiile respective. Dată fiind această suprafaţă subţire a societăţii internaţionale, statele trebuie să se bazeze pe „filosofia relativistă şi tolerarea altor sisteme politice fundamentate pe principii morale diferite, ceea ce reprezintă asociatul politicilor bazate pe interesul naţional şi precondiţia unei coexistenţe paşnice"[40].

Aceasta a fost, de pildă, metoda de reducere a pericolelor Războiului Rece – cu siguranţă, nu prin lupta până la moarte între comunism şi democraţia liberală, nici prin credinţa că s-ar fi putut rezolva conflictul doar prin raţiune şi bunăvoinţă, ci mai

39. „The Problem of Neutrality", p. 126.
40. „The Primacy of the National Interest", p. 211.

curând, acceptând divergenţele între viziunile morale ca pe un fapt de viaţă, cele două superputeri trebuiau să găsească modalităţi de coexistenţă conform unor reguli comune, capabile să gestioneze şi să limiteze rivalitatea. „Astfel, deşi din punct de vedere tehnologic avem de-a face, potenţial, cu o singură lume, din punct de vedere moral şi politic trăim într-o lume separată de cealaltă, aflată dincolo de Cortina de Fier, printr-o prăpastie adâncă şi largă", afirma cu promptitudine Morgenthau. „Implicit, în ciuda profundelor schimbări [tehnologice], este încă – şi a fost mereu – valabilă ideea că o naţiune confruntată cu aspiraţiile ostile ale altora are o datorie de bază : să-şi promoveze propriile interese."[41] Dar interesele trebuie înţelese aşa cum a dorit el să fie înţelese – ca pretenţii limitate, raţionale, care, dincolo de nucleul securităţii naţionale, pot şi trebuie să fie subiectul negocierii cu alte state deţinătoare ale propriilor interese legitime.

Deci Morgenthau dorea să nu se rateze nici o ocazie de practicare a diplomaţiei. (Aceasta includea şi Organizaţia Naţiunilor Unite, atât timp cât organizaţia era utilizată pentru discuţii discrete şi nu ca „o platformă de unde să se ţină discursuri propagandistice, o scenă de pe care să pozezi pentru publicul de acasă, ca un fel de piesă de recuzită cu care să loveşti ineficient în inamici"[42]. Includea, de asemenea, dorinţa a stabili sfere de influenţă în acord cu Uniunea Sovietică ; el cita aprobator sugestia lui Arnold Toynbee ca superputerile „să-şi transmită mesajul : voi luaţi Manciuria, iar noi restul Chinei, şi aşa mai departe, de-a lungul globului"[43].) Declinul vechiului consens moral a făcut ca diplomaţia tradiţională – expresie a unei rivalităţi limitate între jucători ce-şi recunosc unul altuia legitimitatea – să devină depăşită. Totuşi, aplicarea a ceva semănător diplomaţiei tradiţionale poate contribui la refacerea consensului moral. Când Morgenthau nota că „o situaţie favorabilă unei soluţionări diplomatice include două elemente : forţa şi interesele conflictuale capabile de reconciliere" se referea la ambele elemente necesare[44]. Concentrarea pe interesul naţional, în special asupra intereselor de bază legate de supravieţuire, ar prezerva forţa necesară ; valorile morale s-ar regăsi în moderaţie şi pluralism, caracteristice unui sistem diplomatic care să permită negocierea şi reconcilierea intereselor.

Morgenthau ar fi dorit ca fiecare om de stat să recunoască faptul că, promovând interesele propriei sale ţări, el urmăreşte în realitate nu dreptatea dezinteresată sau un ideal moral de neatins, ci o sporire practică, autointeresată a puterii (atât de necesară şi de justificabilă cât ar putea să fie ţinând cont de responsabilităţile încredinţate de cetăţeni), la fel cum alţi politicieni încearcă să aplice politici limitate şi la fel de egoiste. Decidentul lui Morgenthau ar privi cu un ochi atent realităţile puterii şi ar negocia dur pentru interesele propriei ţări, chiar dacă ar respecta regulile competiţiei. Chiar dacă nu s-ar strădui să recreeze un consens moral, în efectele sale şi în

41. „What is the National Interest of the United States ?", p. 4.
42. „The Yardstick of the National Interest", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (noiembrie 1954), p. 84.
43. *In Defense of the National Interest*, pp. 155-156. Vezi şi „Morgenthau's Struggle with Power", pp. 67-68.
44. *In Defense of the National Interest*, p. 149. Vezi şi pp. 133-135.

modestia sa această societate internaţională reînnoită ar reprezenta un rezultat mult mai moral decât oricare altul care ar fi putut fi atins de o lume guvernată de naţionalismul universalist. Restul poate fi lăsat în voia viitorului necunoscut.

De atunci viitorul s-a materializat odată cu prăbuşirea Uniunii Sovietice şi cu sfârşitul Războiului Rece. Totuşi, în ciuda acestor schimbări, analiza lui Morgenthau asupra relaţiei dintre interesul naţional şi valorile morale rămâne în acelaşi timp pertinentă şi foarte valoroasă, deoarece se ridică la înălţimea provocării pe care el însuşi a sugerat că ar putea fi dincolo de înţelepciunea umană : „Dacă o naţiune este capabilă să scape de Scylla sinuciderii naţionale, ameninţare tot timpul prezentă când accentul este pus pe principii morale, neglijându-se interesele naţionale, este posibil să se lovească de Charybda spiritului cruciat, un mare distrugător al moralităţii între naţiuni"[45]. Critica şi alternativele propuse faţă de universalismul naţionalist au indicat o cale de a scăpa şi de Scylla, şi de Charybda. Raţionalitatea şi restrângerile care limitează definiţia operaţională a interesului naţional, pentru decident, la obiectivele strict necesare pentru asigurarea securităţii naţionale l-ar ajuta să evite spiritul cruciat şi să lase o portiţă deschisă diplomaţiei care să inoculeze practicile toleranţei şi compromisului, permiţându-i în acelaşi timp să-şi îndeplinească faţă de concetăţenii săi responsabilitatea de a proteja viaţa naţională. Mai mult, el poate fi socotit un precursor al eforturilor contemporane ale lui Barry Buzan şi ale altora de a sintetiza percepţiile realismului şi ale Şcolii engleze[46] şi al dezbaterii referitoare la eforturile constructiviştilor de a contesta dominaţia neorealismului[47]. El poate fi privit în acest mod, rămânând în acelaşi timp fidel argumentelor realismului clasic evidenţiate în prima secţiune a eseului.

Probleme contemporane

Cum se reflectă concluziile de mai sus în starea curentă a politicii internaţionale? America se confruntă cu provocări nemaiîntâlnite, ca urmare a teribilelor evenimente din 11 septembrie 2001. Una dintre provocări o constituie ameninţarea securităţii naţionale în interior şi în exterior ; o alta – la adresa democraţiei şi societăţii deschise. În timp ce prima necesită noi sisteme de protecţie internă, cealaltă implică acţiuni defensive şi ofensive la nivel global. Ambele solicită o perpetuă vigilenţă, în caz contrar drepturile omului şi libertăţile fundamentale fiind în pericol de a fi limitate. Dincolo de pretenţiile de claritate şi fermitate, nimic nu este simplu în această întreprindere. Foarte recent, în timpul administraţiei Clinton, subiectul terorismului

45. „The Primacy of the National Interest", p. 211.
46. Vezi Barry Buzan, Charles Jones şi Richard Little, *The Logic of Anarchy : Neorealism to Structural Realism* (Columbia University Press, New York, 1993).
47. Vezi Alexander Wendt, „Anarchy is What States Make of It : The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46 (primăvara 1992) ; Judith Goldstein şi Robert Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1993).

reţinea doar o atenţie trecătoare din partea publicului; *New York Times* descria atentatul ca pe un eveniment singular, al cărui succes a fost doar parţial. Trecând acest fals sentiment de securitate, au apărut noi întrebări: Există situaţii în care terorismul poate fi justificat moral? Care sunt distincţiile credibile dintre luptătorii pentru libertate şi terorişti? Cum a schimbat terorismul politica americană acum, când evaluarea sa a devenit o componentă zilnică a buletinelor de ştiri? În ce fel preferinţele personale ale preşedinţilor afectează politicile publice? Este adevărat că fiecare preşedinte trebuie să găsească un echilibru între interesele naţionale de securitate şi libertăţile cetăţeneşti? Ce relevanţă au informaţiile despre reacţiile la *USA Patriot Act* şi alte legi recente din zone diferite ale ţării şi din diverse comunităţi americane? Care dintre valorile noastre [americane] sunt mai serios ameninţate? Ce segment al publicului american a urmat sfatul preşedintelui de a-şi duce mai departe viaţa de zi cu zi, fără a-şi bate capul prea mult cu probleme de securitate? Care sunt, dacă există, sacrificiile cerute în războiul împotriva terorii? Administraţia Bush a solicitat direct sacrificii personale?

Trebuie să presupunem că profesorul Morgenthau, dacă s-ar fi putut întoarce pe scena publică, ar fi tratat asemenea subiecte. Este greşit să considerăm că îl interesa numai politica externă, deoarece multe din lucrările sale sunt centrate tocmai pe subiecte ca democraţia, drepturile omului şi ameninţările la adresa libertăţii. O mare parte a operei sale se ocupă de trecutul şi activităţile preşedinţilor, cu politicile lor interne şi externe[48]. Fără îndoială că ar fi avut multe de spus despre George W. Bush şi politicile sale, dintre care unele trebuie apreciate, iar altele necesită o examinare critică.

Aproape cu siguranţă, Morgenthau ar fi început prin a studia dinamica fenomenului terorist. Care-i sunt originile şi sursele de sprijin? În ce măsură este o mişcare de anvergură mondială ce-şi trage puterea din condiţiile în care se află anumite regiuni şi state? În ce măsură este o mişcare alimentată de naţionalism sau etnicitate şi în ce măsură o mare parte din forţa sa rezultă din alţi factori politici şi culturali? Care sunt diferenţele între interesele noastre din Irak şi cele din Afganistan? Care ar trebui să fie preocuparea principală a politicii externe americane? După 11 septembrie, misiunea noastră este de a ne opune teroriştilor şi terorismului oriunde pe glob sau ea va fi determinată de răspunsul pe care-l vom da întrebării „Cine este inamicul?"? În ce măsură ar fi considerat Morgenthau că ameninţarea vine din partea Al-Qaeda şi a lui Osama bin Laden sau cât ar fi considerat că este rezultatul acţiunilor altora? Dacă Irakul a devenit frontul central în războiul împotriva terorismului, ce impact are acest lucru asupra celorlalte teatre de operaţiuni? Pentru Statele Unite şi pentru întreaga lume, prezenţa democraţiei şi a libertăţii în Orientul Mijlociu depăşeşte importanţa Al-Qaeda?

Complexitatea derivă din stilul de conducere, la fel ca şi din ideologie, iar Morgenthau, în discuţia despre elementele puterii din *Politica între naţiuni* oferă

48. Vezi Hans Morgenthau, *The Purpose of American Politics* (Alfred A. Knopf, New York, 1960); Morgenthau, *Truth and Power: Essays of a Decade, 1960-1970* (Praeger, New York, 1970).

contribuţii valoroase pentru ambele aspecte. Faptul că Morgenthau era foarte conştient de rolul decisiv ce-l pot juca oamenii inteligenţi, chiar lipsiţi de scrupule, în promovarea intereselor lor în cadrul competiţiilor pentru putere ne aminteşte de importanţa generală a conducerii. Însă o calitate asupra căreia atrage atenţia în mod special este abilitatea de a scoate organizaţiile – deseori având tendinţa de a cădea în capcanele rutinei – din letargie şi de a le stimula să caute răspunsuri pline de imaginaţie la condiţii în schimbare. Nici o remarcă nu poate fi mai actuală acum, când există un mare pericol ca grupările teroriste, cu organizare difuză şi inspirate de casetele video ale unei personalităţi charismatice ca bin Laden, să se scurgă ca mercurul printre degetele greoaielor şi birocratizatelor servicii de informaţii şi de securitate. Trimiterilor făcute de Morgenthau, cum ar fi referirea la armata prusacă în cazul bătăliei de la Jena şi cea la statul-major general francez din spatele liniei Maginot, ca exemple de conducere lipsită de creativitate, li s-ar putea adăuga exemplul-avertisment al FBI şi CIA eşuând în faţa ameninţării Al-Qaeda, aflată într-o evoluţie rapidă.

Privind în urmă, ni-l amintim pe Morgenthau ca pe primul critic al războiului din Vietnam. Dovezile istorice devenind mai clare în ceea ce priveşte opoziţia lui Morgenthau faţă de politica noastră în Vietnam şi de rezultatele sale, ce învăţăminte am putea trage astăzi ? Urmând acest raţionament, care sunt paralelele dintre Vietnam şi Irak pentru politica externă americană şi care sunt principalele diferenţe ? Dacă este adevărat că generalii tind să lupte în actualul conflict ghidându-se după planurile şi strategiile din cel precedent, repetăm noi oare politica din Vietnam prin acţiunile din Irak ? Sau abordarea noastră în Irak este radical diferită de cea din Vietnam ? Oricare ar fi lecţiile Vietnamului, mai sunt ele valabile şi în ce măsură constituie ele o direcţie eronată pentru politica din Irak şi Afganistan ?

Cât despre democraţie, cum ar fi privit Morgenthau viitorul ei în Orientul Mijlociu ? S-ar fi aşteptat ca state de tipul Irakului (sau, anterior, Uniunea Sovietică şi China) să devină democratice cu uşurinţă ? Care ar fi fost, în viziunea sa, principalii actori din Orientul Mijlociu şi în ce ar fi constat moştenirea lor politică şi culturală ? Cât de raţional este să argumentăm că, dacă schimbarea s-ar produce în Irak, ea s-ar răspândi şi în rândul celorlalte naţiuni din regiune ? Ce ţară are mai multe şanse să le influenţeze pe celelalte şi ce state nu vor adopta, probabil, modele străine democratizându-se ? În ce măsură Israelul, şi nu Irakul, este democraţia cea mai importantă din regiune şi cât de mari sunt şansele ca această situaţie să se schimbe ? Este destinat Irakul, ţinând cont de politica noastră, să devină un model pentru restul regiunii ? În cele din urmă, ne scapă ceva din problema actualei crize în lume dacă ne gândim că schimbarea dintr-o societate din Orientul Mijlociu poate determina transformări în toată regiunea şi în alte ţări în curs de dezvoltare ?

Aici ar fi bine să ne aducem aminte de discuţia lui Morgenthau despre caracterul naţional. Evitând stereotipurile simpliste şi recunoscând că noţiunea este, în mod necesar, „evazivă”, el a subliniat impactul pe termen lung, deseori decisiv, al faptului că „anumite calităţi ale intelectului şi caracterului se întâlnesc mai des şi sunt mai apreciate în unele ţări decât în altele”. Orice încercare de a exporta valorile necesare pentru a eficientiza o democraţie liberală trebuie să ţină cont de deosebirile respective în gândirea celor ce vor beneficia de astfel de instituţii şi practici. Morgenthau s-ar

fi putut întreba foarte bine dacă, în mod firesc, democrația este atât de contagioasă încât ar putea fi transmisă printr-un efort conștient nu numai din Statele Unite în foarte diferita societate irakiană, ci apoi și vecinilor din regiune, cu toată diversitatea lor istorică, culturală și religioasă.

Ar trebui să subliniem că lui Morgenthau, tot ce s-a scris până acum despre criza actuală i-ar fi apărut ca o tentativă de a pune „carul înaintea boilor". Morgenthau a pledat nu atât în favoarea unor politici concrete, cât pentru concepte și teorii despre conflict și constrângere, dar și pentru perspectivele de a modera forțele sistemice care conduc la manifestarea formelor de interacțiune politică de mai sus. Dacă într-adevăr conflictul este constant, atunci trebuie să ne sporim influența, dacă nu prin coalizarea cu cei mai puternici aliați, ca în al doilea război mondial, atunci prin descoperirea celor mai eficiente metode de a ne concentra puterea și influența. Nu va fi suficient să ne mulțumim cu mai slabele coaliții ale entuziaștilor sau să ne supraextindem de-a lungul globului. Indiferent de acțiunile noastre, un oarecare deficit de putere va supraviețui întotdeauna, deoarece, potențial, scopurile care ar putea fi urmărite în mod ideal de orice politică externă vor depăși în toate situațiile resursele limitate aflate la dispoziția chiar și a celei mai mari puteri. De aici și necesitatea alegerii. Morgenthau ar fi așteptat din partea conducerii noastre politice calculul rațional în luarea deciziei, începând cu vechiul și onorabilul principiu prin care se definesc mai întâi interesul național și puterea disponibilă pentru a-l promova și apăra. Am evaluat noi interesele forțelor sau statelor rivale și capacitatea lor de a-și realiza interesele respective și de a ne împiedica să le atingem pe ale noastre, în special în zonele de conflict ? Nu numai că puterea – mai ales aspectul său material – este rareori fungibilă astăzi, dar țările divizate religios și etnic se pot practic sustrage abilității oricărei forme de norme sau de putere de a obține schimbări radicale, în special pe termen scurt ; dovadă – Irakul. Schimbarea este blocată de rivalități religioase, facționalism și de profundele controverse și diviziuni religioase și politice.

Cel mai important este faptul că un plan unidimensional, care se concentrează în principal (dacă nu exclusiv) pe acțiunea militară, va ignora și neglija unele probleme inevitabile ale ocupației și reconstrucției. Avertismentul cel mai puternic al lui Morgenthau împotriva acestei „abordări utopice, apolitice" a fost lansat într-o carte pe care a publicat-o în 1951, între prima și a doua ediție a *Politicii între națiuni*. În *Defense of the National Interest* el avertizează împotriva rigidității pe scena internațională. Morgenthau a condamnat „o concepție asupra relațiilor internaționale care neagă faptul că lupta pentru putere nu se termină niciodată și afirmă, dimpotrivă, că ea constă numai din simple «tulburări deviante» fără nici o legătură între ele" – o concepție excesiv de simplistă, care a oferit totuși o rețetă în mod tradițional atractivă pentru americani : „Zdrobește inamicul, obligă-l să capituleze necondiționat, reeducă-l cu metodele țărilor democratice, iubitoare de pace ; iar democrația fiind instaurată pretutindeni, pacea și bunăvoința dintre națiuni va fi asigurată". În locul acestui sfat, despre care Morgenthau susținea că a fost aplicat eronat atât în cursul celui de-al doilea război mondial, cât și în Războiul Rece, el a oferit o abordare mai politică, ce recunoștea „că războiul nu se încheie cu victoria militară, ci numai cu stabilirea unei distribuții viabile de putere, ale cărei baze trebuie conturate când

războiul este în curs de desfăşurare"[49]. După jumătate de secol, o asemenea conştientizare comprehensivă a relaţiei dintre strategia militară şi obiectivele politice pare la fel de demnă ca oricând să fie luată în calcul în dezbaterea despre politica externă americană, într-o lume în care, din păcate, abolirea conflictului armat pare a fi la fel de îndepărtată ca şi înainte.

Oricare ar fi verdictul istoriei asupra acţiunilor Americii în Irak sau în alte zone, adevăratul test va fi trecut dacă în diferitele zone conflictuale vor fi găsite noi direcţii pentru asigurarea păcii ce vor fi complementare condiţiilor de război. În ceea ce-l priveşte pe Morgenthau, ceea ce rămâne este faptul că a devenit un nume familiar în aproape toate tratatele despre diplomaţie. În Marea Britanie, G.R. Berridge îl citează în *Diplomacy : Theory and Practice* şi remarcă în *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger* că florentinul ar fi fost fără îndoială de acord cu „faimosul său urmaş din secolul XX, Hans Morgenthau, că diplomaţia de primă clasă poate spori puterea materială a statului"[50]. Conexiunea respectivă între Morgenthau – caracterizat deseori eronat ca un gânditor unidimensional, ale cărui opinii despre politica internaţională nu treceau dincolo de confruntările între state bazate pe puterea militară – şi contribuţiile unei diplomaţii nuanţate devine mai puţin surprinzătoare când revenim asupra *Politicii între naţiuni* pentru a vedea numeroasele trimiteri la Richelieu şi fraţii Cambon din Franţa, la Castlereagh şi Canning din Marea Britanie sau la americani ca Thomas Jefferson şi John Quincy Adams – cu toţii diplomaţi. Aşa cum îl vede Morgenthau, drumul către pace din *Politica între naţiuni* este lung şi sinuos, dar pentru moment el trece prin diplomaţie. În cele din urmă ar putea apărea un stat mondial, dar începuturile depind de armonia, limitările şi simţul interesului comun create prin practica diplomatică. Nu întâmplător, după ce arată ineficienţa reţetelor concurente pentru asigurarea păcii mondiale, Morgenthau îşi încheie studiul subliniind primatul diplomaţiei. El începe prin evaluarea celor patru scopuri ale diplomaţiei şi ale motivelor declinului său contemporan, apoi, în capitolul final, examinează viitorul diplomaţiei şi metodele prin care ar putea fi restaurată. Intenţiile sale sunt clare, chiar dacă aparent paradoxale : să găsească în nesigurele compromisuri ale anticei instituţii a diplomaţiei fundamentele unei transformări politice dramatice (deşi valabilă pe termen lung) – înlocuirea sistemului statelor suverane cu o autoritate politică globală şi, implicit, disciplinarea vechii practici a războiului prin îmblânzirea politicii internaţionale în ceva asemănător politicii interne.

Toate acestea ne conving de faptul că, pentru Morgenthau, lecţiile istoriei depind de calitatea relaţiei dintre putere şi pace. Pentru el, cele două sunt inseparabile. Adeseori le vedem situate în compartimente etanşe diferite, dar cele două trebuie privite împreună – nu în ultimul rând de către toţi cei care, deţinând funcţii de decizie, trebuie să se confrunte cu terorismul şi alte crize globale. Lumea trebuie să facă faţă problemei armelor de distrugere în masă, condiţiilor în care „schimbarea

49. *In Defense of the National Interest*, pp. 94-96.
50. G.R. Berridge, *Diplomacy : Theory and Practice*, ediţia a II-a (Palgrave, New York, 2002), p. 218 ; G.R. Berridge, Maurice Keens-Soper şi T.G. Otte (eds.), *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger* (Palgrave, New York, 2001), p. 20.

regimului" ar putea fi din când în când necesară şi furtunii incipiente simbolizată de o ciupercă nucleară ; nu-şi poate permite nici să ignore diplomaţia de tip vechi sau nou, formele contemporane de mediere şi rezolvare a conflictelor şi reuniunile la nivel înalt. Atât timp cât Morgenthau le acordă celor două o greutate egală în subtitlul, ca şi în textul *Politicii între naţiuni*, se pare că trebuie să-l ascultăm şi astăzi. Trebuie să privim cu mai mare atenţie politicile şi dezbaterile care l-ar fi preocupat dacă ar fi trăit acum. În întregul corp al operei sale academice şi al comentariilor şi, mai ales, în opera sa fundamentală, vocea lui este mereu alături de noi. Recitind-o, avem ocazia şi obligaţia să-i luăm în seamă avertismentele, să ţinem cont de afirmaţiile sale şi să-i înţelegem potenţialul în timpurile noastre şi în cele ce vor veni.

Kenneth W. Thompson
W. David Clinton

Partea I

TEORIA ŞI PRACTICA POLITICII INTERNAŢIONALE

1. O teorie realistă a relaţiilor internaţionale

Scopul acestei cărţi este acela de a prezenta o teorie a politicii internaţionale. Testul prin care o asemenea teorie trebuie să fie judecată nu este unul *a priori* şi abstract, ci empiric şi pragmatic. Cu alte cuvinte, teoria trebuie evaluată nu prin prisma unor principii abstracte preconcepute sau a unor concepte fără legătură cu realitatea, ci prin obiectivul său : de a induce ordine şi sens într-o masă de fenomene care, în caz contrar, ar rămâne deconectate şi ininteligibile. Trebuie să treacă printr-un test dual, empiric şi logic : se supun faptele, aşa cum sunt ele în realitate, interpretării elaborate în cadrul teoriei şi rezultă cu o logică necesitate concluziile la care ajunge teoria din premisele sale ? Pe scurt, este teoria conformă cu faptele şi cu sine însăşi ?

Problema pe care o ridică această teorie se referă la însăşi natura politicii. Istoria gândirii politice moderne este povestea unei competiţii între două şcoli care se deosebesc fundamental în concepţiile lor despre natura oamenilor, a societăţii şi a politicii. Una crede că o ordine politică raţională şi morală, derivată din principii valide universale şi abstracte, poate fi realizată aici şi acum. Presupune bunătatea esenţială şi infinita maleabilitate a naturii umane şi blamează eşecul ordinii sociale de a se ridica la standardele raţionale din cauza absenţei cunoaşterii şi a înţelegerii, a instituţiilor sociale depăşite sau a depravării anumitor indivizi izolaţi sau grupuri. Are încredere în educaţie, reformă şi în recursul sporadic la forţă pentru a remedia aceste defecte.

Cealaltă şcoală consideră că lumea, imperfectă cum este ea din perspectiva punctului de vedere raţional, reprezintă rezultatul forţelor inerente în natura umană. Pentru a face lumea mai bună, trebuie lucrat în interiorul acestor forţe, nu împotriva lor. Fiind inerent o lume a intereselor opuse şi a conflictelor între ele, principiile morale nu pot fi realizate în întregime, ci, cel mult, aproximate prin intermediul veşnicei balansări temporare a intereselor şi eternei soluţionări precare a conflictelor. Şcoala respectivă, deci, vede într-un sistem de echilibre şi contraponderi un principiu universal pentru toate societăţile pluraliste. Ea face apel mai curând la precedentul istoric decât la principii abstracte şi îşi propune mai mult materializarea răului celui mai mic decât cea a binelui absolut.

Această preocupare teoretică pentru natura umană (aşa cum este ea) şi pentru procesele istorice (aşa cum se petrec de fapt) i-a adus teoriei prezentate aici numele de *realism*. Care sunt preceptele realismului politic ? Nu putem încerca în lucrarea de faţă o explorare sistematică ; va fi de ajuns să evidenţiem şase principii fundamentale, care adeseori au fost greşit înţelese.

Cele şase principii ale realismului politic

1. Realismul politic consideră că politica – şi societatea în general – este guvernată de legi obiective, cu rădăcini în natura umană. Pentru a ameliora societatea, este necesar, mai întâi, să înţelegem legile prin care societatea trăieşte. Funcţionarea acestor legi fiind indiferentă în faţa preferinţelor noastre, oamenii le pot sfida doar riscând eşecul.

Crezând în obiectivitatea legilor politicii, realismul trebuie să creadă, de asemenea, în posibilitatea de a dezvolta o teorie raţională care să reflecte, oricât de imperfect şi unilateral, aceste legi obiective. În al doilea rând, el crede în posibilitatea de a distinge, în politică, între adevăr şi opinie – între ceea ce este adevărat, obiectiv şi raţional, sprijinit de dovezi şi luminat de raţiune, şi ceea ce este doar o judecată subiectivă, separată de fapte aşa cum sunt ele şi alimentată de prejudecăţi şi de confuzia între dorinţe şi realitate.

Sursă a legilor politicii, natura umană nu s-a schimbat de când filosofiile clasice ale Chinei, Indiei şi Greciei s-au aventurat pentru a descoperi respectivele legi. În consecinţă, noutatea nu este, cu necesitate, o virtute în teoria politică, nici vechimea un defect. Faptul că de o teorie a politicii – dacă vrem să concepem o asemenea teorie – nu s-a auzit până acum tinde să creeze o prezumţie mai curând împotriva decât în favoarea calităţii sale. Dimpotrivă, faptul că o teorie a politicii a fost dezvoltată cu sute, chiar cu mii de ani înainte – cum s-a întâmplat cu teoria balanţei de putere – nu dă naştere la suspiciunea că este învechită şi depăşită. O teorie a politicii trebuie să fie supusă dublului test al raţiunii şi experienţei. A respinge o asemenea teorie deoarece a înflorit în secolele trecute nu înseamnă a prezenta un argument raţional, ci o prejudecată modernistă care ia de-a gata superioritatea prezentului asupra trecutului. A te împotrivi renaşterii unei astfel de teorii pentru motivul că este o „modă" sau o „toană" este echivalent cu a presupune că în chestiunile politice putem avea opinii, nu adevăruri.

Pentru realism, teoria înseamnă a constata fapte şi a le da sens prin raţiune. Presupune că numai prin examinarea acţiunilor politice întreprinse şi ale consecinţelor lor previzibile poate fi lămurit caracterul unei politici externe. Astfel, putem afla ce au făcut în realitate decidenţii, iar din efectele previzibile ale comportamentului acestora putem conchide asupra obiectivelor pe care le-ar fi putut avea.

Dar examinarea faptelor nu este suficientă. Pentru a da sens materiei de bază factuale a politicii externe, trebuie să abordăm realitatea politică cu un fel de schemă raţională, o hartă care ne sugerează posibilele sensuri ale politicii externe. Cu alte cuvinte, ne punem în situaţia unui decident care trebuie să facă faţă unor chestiuni de politică externă în anumite circumstanţe şi ne întrebăm care sunt alternativele raţionale dintre care decidentul poate să aleagă pentru a rezolva problema în condiţiile respective (presupunând tot timpul că acţionează raţional) şi pe care dintre ele le va prefera probabil acest politician, acţionând în astfel de împrejurări. Examinarea ipotezelor raţionale faţă în faţă cu faptele propriu-zise şi consecinţele lor dă sens teoretic faptelor politicii internaţionale.

2. Principalul indicator care ajută realismul politic să-şi găsească drumul prin terenul politicii internaţionale este conceptul de *interes*, definit în termeni de putere. Conceptul leagă raţiunea care încearcă să înţeleagă politica internaţională şi faptele care trebuie înţelese. El fundamentează politica asemenea unei sfere autonome de acţiune şi de studiu, separată de alte sfere precum economia (înţeleasă în termenii interesului definit ca bogăţie), etica, estetica sau religia. Fără un asemenea concept, o teorie a politicii, internă sau internaţională, ar fi de-a dreptul imposibilă, pentru că nu am putea distinge între fapte politice sau nonpolitice, nici nu am putea aduce măcar puţină ordine sistematică în sfera politică.

Presupunem că decidenţii gândesc şi acţionează în termenii interesului definit ca putere, iar dovezile istorice ne confirmă ipoteza. Aceasta ne permite să retrasăm şi să anticipăm, în arena politică, etapele acţiunilor pe care le-a întreprins sau le va întreprinde un om de stat din trecut, prezent sau viitor. Ne uităm peste umărul său când îşi scrie rapoartele ; îi ascultăm conversaţiile cu alţi decidenţi ; îi citim şi anticipăm chiar gândurile. Gândind în termeni de interes definit ca putere, gândim la fel ca el şi, în calitate de observatori dezinteresaţi, îi înţelegem ideile şi acţiunile poate mai bine decât el, actorul de pe scena politică.

Conceptul de *interes* definit ca putere îi impune observatorului o disciplină intelectuală, induce o ordine raţională în materia politicii şi deci face posibilă înţelegerea teoretică a politicii. Din perspectiva actorului, oferă disciplină raţională în acţiune şi creează surprinzătoarea continuitate a politicii externe care face ca politica americană, britanică sau rusă să apară ca un continuum inteligibil, raţional, în general consistent în sine însuşi, indiferent de diferitele motive, preferinţe şi calităţi morale sau intelectuale ale succesivilor decidenţi. Aşadar, o teorie realistă a politicii internaţionale se va feri de două erori comune : preocuparea pentru motive şi cea faţă de preferinţele ideologice.

A căuta indicii pentru a înţelege politica externă exclusiv în motivele decidenţilor este, în acelaşi timp, inutil şi înşelător. Este inutil deoarece motivele sunt cele mai iluzorii dintre datele psihologice, deformate frecvent cum sunt, dincolo de orice posibilitate de recunoaştere, de interesele şi emoţiile actorului şi observatorului. Cunoaştem într-adevăr care ne sunt motivele ? Ce ştim despre motivele altora ?

Chiar şi dacă am avea acces la motivele reale ale decidenţilor, cunoaşterea respectivă nu ne-ar ajuta prea mult în înţelegerea politicilor externe şi ne-ar putea conduce pe un drum greşit. Este adevărat că înţelegerea motivelor unui decident ne-ar putea oferi unul dintre multele indicii în ceea ce priveşte direcţia posibilă a politicii sale externe. Nu ne poate oferi însă singurul indiciu cu ajutorul căruia să-i prezicem politica externă. Istoria nu ne arată o corelaţie exactă şi necesară între calitatea motivelor şi cea a politicii externe. Acest lucru este adevărat atât în termeni morali, cât şi politici.

Pornind de la intenţiile bune ale unui decident, nu putem conchide că strategiile sale externe vor fi demne de laudă din punct de vedere moral sau vor fi succese politice. Evaluându-i motivele, putem spune că nu va implementa intenţionat politici imorale, dar nu putem afirma ceva despre probabilitatea succeselor lor. Dacă dorim să cunoaştem calităţile politice şi morale ale acţiunilor sale, trebuie să cunoaştem aceste acţiuni şi nu motivele decidentului. Cât de des oamenii de stat au fost motivaţi

de dorinţa de a face lumea mai bună şi au sfârşit făcând-o mai rea? Şi cât de des au urmărit un scop, dar au reuşit ceva ce nici nu au anticipat, nici nu au dorit?

Politica de conciliere a lui Neville Chamberlain fusese, atât cât putem estima, inspirată de bune motive; el a fost probabil mai puţin motivat de considerente de putere personală decât fuseseră mulţi alţi prim-miniştri britanici şi a încercat să menţină pacea şi să asigure bunăstarea tuturor celor implicaţi. Dar politicile sale au contribuit în a face inevitabil al doilea război mondial şi au adus nespus de multe probleme pentru milioane de oameni. Pe de altă parte, motivele lui sir Winston Churchill erau mai puţin universale ca anvergură şi mult mai strâns legate de puterea personală şi naţională, dar politicile externe care au rezultat în urma unor asemenea motive inferioare au fost, cu siguranţă, superioare moral şi politic celor urmărite de predecesorul său. Judecat după motivele sale, Robespierre a fost unul dintre cei mai virtuoşi oameni care au trăit vreodată. Dar tocmai radicalismul utopic inspirat de aceeaşi virtute l-a făcut să-i omoare pe cei mai puţin virtuoşi decât el, l-a adus la ghilotină şi a distrus revoluţia al cărei lider a fost.

Motivele bune oferă asigurări împotriva politicilor deliberat rele; ele nu garantează bunătatea morală şi succesul politic al politicilor pe care le implică. Ceea ce este important de ştiut, dacă vrem să înţelegem politica externă, nu sunt în principal motivele unui decident, ci abilitatea sa intelectuală de a înţelege fundamentele politicii externe, precum şi abilitatea sa politică de a transforma ce a înţeles în acţiuni politice de succes. Rezultă că, în timp ce etica judecă în abstract standardele morale ale motivelor, teoria politică trebuie să evalueze calităţile politice ale intelectului, voinţei şi acţiunii.

O teorie realistă a politicii internaţionale va evita, de asemenea, cealaltă eroare comună de a echivala strategiile externe ale unui decident cu simpatiile sale filosofice sau politice şi a le deduce pe primele din celelalte. În condiţiile de azi mai ales, politicienii pot foarte bine să-şi facă un obicei din a-şi prezenta politicile externe în termenii adeziunilor filosofice sau politice pentru a câştiga sprijin popular. Dar ei vor distinge între ceea ce Lincoln numea „datoria *oficială*", adică să gândească şi să acţioneze în termenii interesului naţional, şi „dorinţa *personală*", adică de a-şi vedea propriile principii şi valori morale realizate peste tot în lume. Realismul politic nu implică, nici nu scuză indiferenţa faţă de idealuri politice şi principii morale, dar necesită într-adevăr o distincţie radicală între dezirabil şi posibil – între ceea ce este de dorit peste tot, în toate epocile, şi ceea ce este posibil în circumstanţele concrete spaţiale şi temporale.

Este logic că nu toate politicile externe au urmărit tot timpul o direcţie în chip atât de raţional, obiectiv şi lipsit de emoţii. Elementele contingente ale personalităţii, prejudecăţilor şi preferinţelor subiective şi toate slăbiciunile intelectului şi ale voinţei la care este supusă natura umană vor devia politicile externe de la cursul lor raţional. În special când politica externă este aplicată în condiţiile controlului democratic, nevoia de a folosi emoţiile populare în sprijinul politicii externe nu poate să nu afecteze raţionalitatea însăşi a politici. Dar o teorie a politicii externe care tinde spre raţionalitate trebuie să facă abstracţie, să zicem, pentru moment, de aceste elemente iraţionale şi să încerce a schiţa un tablou al politicii externe care să prezinte esenţa raţională ce se găseşte în experienţă, fără deviaţiile contingente faţă de raţionalitate, care se găsesc, de asemenea, în realitate.

Deviaţiile de la raţionalitate care nu sunt rezultatul capriciilor personale sau ale psihopatologiei politicienilor pot fi privite drept contingente doar din poziţia avantajoasă a raţionalităţii, dar, prin ele însele, pot fi elemente într-un sistem coerent al iraţionalităţii. Merită să fie explorată posibilitatea de a construi ipotetic o contrateorie a politicii iraţionale.

Când reflectăm asupra dezvoltării teoriei americane în ceea ce priveşte politica externă, suntem uimiţi de persistenţa atitudinilor greşite care au supravieţuit, indiferent sub ce deghizări, atât argumentelor intelectuale, cât şi experienţei politice. Odată ce această mirare a fost transformată, într-un autentic stil aristotelian, în căutarea unei înţelegeri raţionale, căutarea ne oferă o concluzie reconfortantă şi neliniştitoare în acelaşi timp : ne aflăm în prezenţa unor defecte intelectuale împărtăşite de noi toţi, în diferite moduri şi la diferite niveluri. Împreună, ele oferă schema unui fel de patologie a politicii internaţionale. Când abordează realitatea cu scopul de a trece la acţiune, aventura politică fiind unul dintre cele mai importante exemple, mintea umană se pierde deseori din cauza unuia dintre cele patru fenomene mentale uzuale : rămăşiţele unor cândva adecvate moduri de gândire şi acţiune, acum depăşite de o nouă realitate socială ; interpretarea demonologică a realităţii, care suprapune o realitate fictivă – populată mai degrabă de persoane rele decât de probleme aparent imposibil de soluţionat – peste cea reală ; refuzul de a conştientiza o situaţie ameninţătoare, negată prin verbalizare iluzorie ; sau dependenţa faţă de infinita maleabilitate a unei realităţi aparent greu de controlat.

Oamenii reacţionează la situaţiile sociale prin modele repetitive de comportament. Aceeaşi situaţie, identificată cu cele precedente, evocă acelaşi răspuns. Ipotetic, mintea umană are pregătit un număr de modele pentru situaţii diferite ; este deci nevoie doar de identificarea unui caz particular pentru a aplica schema potrivită. Astfel, mintea umană urmează principiul economiei efortului, evitând o examinare *de novo* a fiecărei situaţii particulare şi a modelului de gândire şi de acţiune recomandabil. Dar când problemele trec prin schimbări dinamice, modelele tradiţionale nu mai sunt potrivite ; ele trebuie înlocuite cu unele noi ce reflectă acea schimbare. În caz contrar, se va căsca o prăpastie între schemele tradiţionale de comportament şi noile realităţi, iar gândurile şi acţiunea vor fi greşite.

Pe plan internaţional nu este exagerat să afirmăm că însăşi structura relaţiilor internaţionale (reflectată în instituţiile politice, procedurile diplomatice şi aranjamentele legale) a tins să fie în dezacord cu – şi în largă măsură irelevantă pentru – realitatea politicii internaţionale. În timp ce primele presupun „egalitatea suverană" a tuturor naţiunilor, ultimele sunt dominate de o inegalitate extremă a naţiunilor, două dintre ele fiind numite superputeri deoarece deţin în mâinile lor puterea fără precedent a distrugerii totale, iar multe dintre ele sunt numite „mini-state" deoarece puterea lor este minusculă, chiar şi comparată cu cea a tradiţionalelor state-naţiuni. Împreună cu incompatibilitatea dintre realitatea politicii internaţionale şi conceptele, instituţiile şi procedurile concepute pentru a o face inteligibilă şi a o controla pe prima, contrastul de mai sus a provocat, cel puţin dincolo de nivelul marilor puteri, incapacitatea de gestionare a relaţiilor internaţionale care se învecinează cu anarhia. Terorismul internaţional şi reacţiile diferite ale guvernelor în faţa fenomenului, implicarea marilor

puteri în războiul civil din Liban, operaţiile militare ale Statelor Unite în Asia de Sud-Est şi intervenţia militară a Uniunii Sovietice în Europa de Est nu pot fi explicate sau justificate prin referinţă la conceptele, instituţiile şi procedurile tradiţionale.

Toate aceste situaţii au o caracteristică în comun. Faptul modern al interdependenţei necesită prezenţa unei ordini politice care să-l ia în calcul, în timp ce în realitate suprastructura legală şi instituţională, datând din secolul al XIX-lea, presupune existenţa unei multitudini de state-naţiuni suverane, autosuficiente şi impenetrabile. Aceste rămăşiţe ale unei ordini instituţionale şi legale depăşite nu numai că stau în calea unei transformări raţionale a relaţiilor internaţionale şi a interdependenţei intereselor, dar chiar afectează – dacă nu face imposibilă – aplicarea unor politici mai raţionale în cadrul defectuos al unui asemenea sistem.

Este o caracteristică a gândirii primitive tendinţa de a personaliza problemele sociale. Această pornire este deosebit de puternică atunci când problema nu pare să se poată supune înţelegerii raţionale şi manipulării de succes. Când o persoană sau un grup este identificat cu problema recalcitrantă, atunci problema pare a fi în acelaşi timp accesibilă din punct de vedere intelectual şi susceptibilă de a-şi găsi rezolvarea. Astfel, credinţa în Satana ca sursă a răului ne face să „înţelegem" natura răului concentrând căutarea originii şi influenţei sale asupra unei persoane a cărei existenţă fizică o presupunem. Complexitatea conflictului politic elimină acest tip de soluţii simple. Catastrofele naturale nu vor fi împiedicate prin arderea vrăjitoarelor ; ameninţarea ca o Germanie puternică să-şi stabilească hegemonia asupra Europei nu va fi evitată prin eliminarea unui şir de lideri germani. Dar, identificând problema cu anumite persoane pe care le putem controla sau credem că le putem controla, reducem ameninţarea la proporţii gestionabile. Odată identificaţi anumiţi indivizi sau anumite grupuri drept sursă a răului, pare că am înţeles nodul cauzal care a condus de la persoane la problemele sociale ; această înţelegere aparentă sugerează soluţia aparentă : elimină indivizii „responsabili" şi ai rezolvat problema.

Superstiţia încă domină relaţiile noastre în interiorul societăţii. Modelul demonologic de gândire şi acţiune a fost acum transferat în alte câmpuri ale acţiunii umane, închise tipului de investigaţie raţională care a gonit superstiţia din relaţiile noastre cu natura. După cum spunea William Graham Sumner, „nivelul superstiţiei nu s-a schimbat mult, doar că acum este legat de politică, nu de religie"[1]. Eşecurile numeroase ale Statelor Unite de a recunoaşte şi a reacţiona faţă de natura policentrică a comunismului este un prim exemplu al acestui defect. Corolarul respectivei opoziţii nediscriminatorii faţă de comunism este sprijinul automat acordat guvernelor şi mişcărilor care profesează şi practică anticomunismul. Politicile americane în Asia şi America Latină şi-au avut originea în această poziţie simplistă. Războiul din Vietnam şi imposibilitatea de a ne înţelege cu autorităţile din China continentală îşi găsesc aici explicaţia. La fel şi teoria şi aplicarea contrainsurecţiei, inclusiv asasinatele în masă comise în cadrul programului Phoenix din Vietnam şi asasinarea sau tentativele de asasinat îndreptate împotriva decidenţilor individuali. Semne ale unei abordări similare au fost evidente, mai recent, în America Centrală.

1. „Mores of the Present and Future", în *War and Other Essays* (Yale University Press, New Haven, CT, 1911), p. 159.

Abordarea demonologică a politicii externe întăreşte o altă tendinţă patologică, refuzul de a recunoaşte şi înfrunta o realitate ameninţătoare. Ea ne-a mutat preocupările şi atenţia către adepţii comunismului – indivizi din ţară şi din străinătate, mişcări politice, guverne străine –, deviindu-le de la ameninţarea reală : puterea statelor, comuniste sau nu. McCarthysmul nu numai că a oferit cel mai atotcuprinzător exemplu american al abordării demonologice, dar a fost şi unul dintre exemplele extreme ale acestui tip de eroare de judecată : a plasat în general iluzoria ameninţare a subversiunii interne în locul ameninţării reale a puterii ruseşti.

În cele din urmă, este parte integrantă din respectivul model de a crede că nici o problemă – oricât de lipsită de speranţă ar putea să pară – nu este cu adevărat imposibil de rezolvat dacă depunem eforturi bine intenţionate, bine finanţate şi competente. Am încercat în altă parte să expun rădăcinile intelectuale şi istorice ale acestei convingeri[2] ; aici mă limitez să-i subliniez puterea persistentă, în ciuda experienţelor contrare, cum ar fi războiul din Vietnam şi declinul general al puterii americane. Această preferinţă de a oferi soluţii economice problemelor politice şi economice este puternic întărită de interesele potenţialilor beneficiari ai ajutorului economic, care, evident, preferă profitabilul transfer de avantaje economice dureroasei şi riscantei negocieri diplomatice.

Diferenţa dintre politica internaţională aşa cum este ea şi o teorie raţională derivată din aceasta este similară diferenţei dintre o fotografie şi un portret pictat. Fotografia arată tot ce poate fi văzut cu ochiul liber ; portretul nu arată tot, dar îndreaptă atenţia asupra singurului lucru pe care ochiul liber nu-l poate vedea : esenţa umană a persoanei portretizate – sau cel puţin îşi propune acest lucru.

Realismul politic conţine nu numai un element teoretic, dar şi unul normativ. Ştie că realitatea politică este plină de întâmplări şi iraţionalităţi sistemice şi oferă indicii asupra influenţelor tipice pe care le exercită asupra politicii externe. Însă de dragul înţelegerii teoretice, el împărtăşeşte cu toată teoria socială nevoia de a sublinia elementele raţionale ale realităţii politice ; pentru că aceste elemente raţionale fac realitatea inteligibilă pentru teorie. Realismul politic prezintă construcţia teoretică a unei politici externe raţionale pe care experienţa nu o poate atinge întotdeauna.

În acelaşi timp, realismul politic consideră o politică externă raţională ca fiind o politică externă bună ; pentru că numai o politică externă raţională minimizează riscurile şi maximizează beneficiile şi deci urmează în acelaşi timp preceptul moral al prudenţei şi cerinţa politică a succesului. Realismul politic doreşte ca fotografia lumii politice să se asemene, pe cât posibil, tabloului.

Rezultă că teoria nu poate fi contrazisă prin argumentul că politica externă reală nu se poate ridica la înălţimea sa. Acest argument interpretează greşit intenţia cărţii, care este de a prezenta nu o descriere nediscriminatorie a realităţii politice, ci o teorie raţională a politicii internaţionale. Departe de a fi invalidată de faptul că, de exemplu, o balanţă perfectă a puterii se va găsi rareori în realitate, ea presupune că realitatea, fiind deficientă din acest punct de vedere, trebuie înţeleasă şi evaluată ca o aproximare a unui sistem ideal al balanţei de putere.

2. *Scientific Man versus Power Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1946).

3. Realismul consideră conceptul-cheie de *interes* definit ca putere drept o categorie obiectivă universal valabilă, dar nu-l încarcă cu un sens fixat o dată pentru totdeauna. Într-adevăr, ideea de interes este esenţa politicii şi nu e afectată de circumstanţe de timp şi de loc. Născută din experienţele Greciei antice, afirmaţia lui Tucidide că „identitatea intereselor este cea mai sigură dintre legături, fie ea între state sau indivizi" a inspirat remarca din secolul al XIX-lea a lordului Salisbury că „singura legătură de uniune care rezistă" între naţiuni este „absenţa oricăror interese conflictuale". Ea a fost transformată de către George Washington într-un principiu general de guvernare:

> O sumară cunoaştere a naturii umane ne va convinge că, pentru cea mai mare parte a umanităţii, interesul este principiul director şi că aproape fiecare om se află mai mult sau mai puţin sub influenţa sa. Motivele ce ţin de virtutea publică pot (pentru un timp sau în circumstanţe particulare) să-i facă pe oameni să respecte un comportament pur dezinteresat; dar ele nu sunt suficiente pentru a produce pe cont propriu conformarea durabilă la dictatele rafinate ale datoriei sociale. Puţini oameni sunt capabili să sacrifice încontinuu pentru binele comun toate considerentele legate de interesul sau avantajul particular. Este inutil să condamnăm depravarea naturii umane din acest motiv; asta e realitatea, experienţa fiecărei epoci şi naţiuni a confirmat-o şi trebuie să schimbăm în mare măsură natura omului înainte de a reuşi altfel. Nici o instituţie care să nu fie construită pe adevărurile prezumtive ale acestor maxime nu poate să reuşească[3].

Aserţiunea a fost evocată şi extinsă în secolul XX de observaţia lui Max Weber:

> Interesele (materiale şi ideale), nu ideile domină direct acţiunile oamenilor. Dar „imaginile lumii" create de aceste idei au servit deseori ca indicatoare pentru direcţiile pe care dinamismul intereselor a ghidat acţiunile[4].

Dar tipul de interese care determină acţiunea politică într-o anumită perioadă a istoriei depinde de contextul politic şi cultural în care este formulată politica externă. Scopurile care ar putea fi urmărite se situează pe întreaga gamă a obiectivelor pe care orice naţiune le-a urmărit sau le-ar putea urmări.

Aceeaşi observaţie se aplică conceptului de *putere*. Conţinutul şi modalităţile de a o utiliza sunt determinate de mediul politic şi cultural. Puterea poate cuprinde orice stabileşte şi menţine controlul omului asupra omului. Deci puterea acoperă toate relaţiile sociale care servesc acestui scop, de la violenţa fizică până la cele mai subtile legături psihologice prin care o minte o controlează pe cealaltă. Puterea se referă la dominarea omului de către om atunci când este disciplinată de scopuri morale şi controlată de garanţii constituţionale, ca în democraţiile occidentale, dar şi când avem de-a face cu forţa nedomesticită şi barbară care-şi găseşte legea doar în putere şi singura justificare în mărirea sa.

---

3. *The Writings of George Washington*, ediţie îngrijită de John C. Fitzpatrick (United States Printing Office, Washington, DC, 1931-1944), vol. X, p. 363.
4. Marianne Weber, *Max Weber* (J.C.B. Mohr, Tübingen, 1926), pp. 347-348. Vezi şi Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* (J.C.B. Mohr, Tübingen, 1920), p. 252.

Realismul politic nu presupune că nu pot fi schimbate condiţiile contemporane în care operează politica externă, cu a lor instabilitate extremă şi cu ameninţarea mereu prezentă a violenţei pe scară largă. De exemplu, balanţa de putere este cu adevărat un element peren al tuturor societăţilor pluraliste, aşa cum ştiau foarte bine autorii* *The Federalist Papers* ; dar ea este capabilă să opereze, cum se întâmplă în Statele Unite, în condiţii de stabilitate relativă şi conflict paşnic. Dacă factorii care au dat naştere acestor condiţii pot fi replicaţi pe scena internaţională, acolo vor domina condiţii asemănătoare de stabilitate şi pace, aşa cum s-a întâmplat, de-a lungul unor lungi epoci ale istoriei, între anumite naţiuni.

Ceea ce este adevărat în privinţa caracterului general al relaţiilor internaţionale este adevărat şi în ceea ce priveşte statul-naţiune ca ultim punct de referinţă al politicii externe contemporane. Deşi realiştii cred într-adevăr că interesul este standardul cel mai important prin care acţiunea politică trebuie judecată şi direcţionată, legătura contemporană între interes şi statul-naţiune este un produs al istoriei, fiind aşadar condamnată să dispară în cursul istoriei. Nimic din poziţia realistă nu militează împotriva ipotezei că actuala diviziune a lumii politice în state-naţiuni nu va fi înlocuită de unităţi mai mari cu un caracter diferit, mai armonizate cu potenţialul tehnicii şi cerinţele morale ale lumii contemporane.

Realistul se desparte de alte şcoli de gândire în faţa întrebării cruciale despre cum poate fi transformată lumea contemporană. Realistul este convins că această transformare poate fi atinsă numai prin manipularea cu măiestrie a forţelor perene care au configurat trecutul aşa cum vor face şi cu viitorul. Realistul nu poate fi convins că putem reuşi o transformare confruntând o realitate politică ce-şi are propriile legi cu un ideal abstract care refuză să le ia în considerare.

4. Realismul politic este conştient de semnificaţia morală a acţiunii politice. Este conştient şi de inevitabila tensiune între cerinţele morale şi necesităţile acţiunii politice de succes. Şi nu este dispus să mascheze şi să elimine această tensiune şi, deci, să arunce în umbră în acelaşi timp chestiunile morale şi politice, făcând să pară ca şi cum faptele evidente ale politicii ar fi, din punct de vedere moral, mai satisfăcătoare decât sunt în realitate, iar legile morale mai puţin severe decât sunt de fapt.

Realismul consideră că principiile morale universale nu pot fi aplicate acţiunii statelor în formularea lor abstractă, ci trebuie trecute prin filtrul circumstanţelor concrete ale spaţiului şi timpului. Individul poate spune, pe cont propriu, „*Fiat justitia, pereat mundus* (Să se facă dreptate, de-ar fi să piardă lumea)", dar statul nu are dreptul să susţină acelaşi lucru în numele celor pe care îi protejează. Atât indivizii, cât şi statul trebuie să judece acţiunea politică conform principiilor morale universale, precum cel al libertăţii. Dar în timp ce individul are un drept moral de a se sacrifica în numele unui asemenea principiu, statul nu are dreptul să permită ca dezaprobarea sa morală a încălcărilor libertăţii să stea în calea acţiunii politice de succes, inspirată la rândul ei de principiul moral al supravieţuirii naţionale. Nu poate exista moralitate politică fără prudenţă, adică fără a lua în calcul consecinţele politice ale acţiunilor aparent morale. Prin urmare,

* *The Federalist Papers* – set de 85 de documente (eseuri) scrise pentru a explica şi susţine ratificarea Constituţiei americane din 1787 (n.tr.).

realismul consideră prudenţa – cântărirea consecinţelor acţiunilor politice alternative – a fi virtutea supremă în politică. În mod teoretic, etica judecă acţiunile prin respectarea legii morale ; etica politică judecă acţiunile prin consecinţele politice. Filosofia clasică şi medievală era conştientă de acest lucru, la fel şi Lincoln când a spus :

> Fac cum ştiu că e mai bine, cât mai bine posibil, şi intenţionez să continuu până la sfârşit. Dacă finalul îmi va da dreptate, orice s-ar spune împotriva mea nu va însemna nimic. Dacă nu, zece îngeri jurând că am avut dreptate nu vor conta.

5. Realismul politic refuză să identifice aspiraţiile morale ale unei naţiuni individuale cu legile morale care guvernează universul. Aşa cum distinge între adevăr şi opinie, la fel distinge între adevăr şi idolatrie. Toate naţiunile sunt tentate – şi puţine au reuşit să reziste mult tentaţiei – să-şi deghizeze interesele şi acţiunile particulare în scopuri morale ale universului. A şti că naţiunile sunt supuse legii morale este un lucru, dar să pretinzi a cunoaşte cu exactitate ce este bun şi ce este rău în relaţiile dintre naţiuni este cu totul altceva. Este o mare diferenţă între credinţa că toate naţiunile sunt supuse judecăţii Domnului, de neînţeles pentru mintea umană, şi convingerea blasfemiatoare că Dumnezeu ţine tot timpul cu tine şi că ceea ce doreşti tu nu se poate să nu vrea şi Dumnezeu.

Punerea facilă a semnului egal între un naţionalism particular şi sfaturile Providenţei nu este justificată din punct de vedere moral, deoarece este vorba tocmai de acel păcat al mândriei împotriva căruia autorii tragediilor elene şi profeţii biblici au avertizat conducătorii şi supuşii. Ecuaţia este de asemenea dăunătoare politic, pentru că este susceptibilă să determine deformarea judecăţii care, în orbirea freneziei cruciate, distruge naţiuni şi civilizaţii – în numele principiului moral, al idealului sau al Domnului însuşi.

Pe de altă parte, exact conceptul de *interes* definit ca putere ne salvează deopotrivă de acel exces moral şi de acea prostie politică. Dacă privim toate naţiunile, inclusiv a noastră, drept entităţi politice ce-şi urmăresc interesele corespunzătoare definite în termeni de putere, putem să le dăm dreptate tuturor. Şi suntem capabili să le dăm tuturor dreptate în două sensuri : putem să judecăm alte naţiuni ca pe a noastră şi, făcând acest lucru, suntem capabili să aplicăm politici care respectă interesele altor naţiuni, în timp ce le protejează şi le promovează pe ale noastre. Moderaţia în politică nu poate să nu reflecte moderaţia judecăţilor noastre morale.

6. Deci diferenţa între realismul politic şi alte şcoli de gândire este reală şi profundă. Oricât de mult din teoria realismului politic ar fi fost greşit înţeleasă şi interpretată, nu este contestată atitudinea sa intelectuală şi morală specifică în chestiunile politice.

Din punct de vedere intelectual, realistul politic susţine autonomia sferei politice, aşa cum economistul, juristul, moralistul le susţin pe ale lor. Gândeşte în termeni de interes definit ca putere, aşa cum economistul gândeşte în termeni de interes definit ca bogăţie ; juristul se raportează la conformitatea acţiunii cu regulile legale ; moralistul, la conformitatea acţiunii cu principiile morale. Economistul se întreabă : „Cum afectează această politică avuţia societăţii sau a unei părţi din ea ?". Juristul se întreabă : „Se conformează această politică regulilor dreptului ?". Moralistul : „Este această politică în acord cu principiile morale ?". Iar realistul politic se întreabă : „Cum afectează această politică puterea naţională ?" (sau a guvernului federal, a Congresului, a partidului, a agriculturii, după caz).

Realistul politic nu ignoră existenţa şi importanţa standardelor de gândire, altele decât cele politice. Ca realist politic, nu poate decât să le subordoneze pe acestea din urmă celor politice. El se separă de alte şcoli când încearcă să impună sferei politice standarde de gândire potrivite altor domenii. Aici, realismul politic ia poziţie faţă de „abordarea legalist-moralistă" a politicii internaţionale. Că această chestiune nu este, aşa cum s-a spus, doar o invenţie a imaginaţiei, ci porneşte tocmai din esenţa controversei se poate demonstra prin multe exemple istorice. Trei vor fi suficiente[5].

În 1939, Uniunea Sovietică a atacat Finlanda. Această acţiune a pus în faţa Franţei şi Marii Britanii două probleme : una legală, alta politică. A violat această acţiune Pactul Ligii Naţiunilor şi, dacă da, ce măsuri ar fi trebuit să adopte Franţa şi Marea Britanie ? Celei legale i se putea oferi uşor un răspuns afirmativ pentru că, evident, Uniunea Sovietică a încălcat Pactul. Rezolvarea problemei politice depindea, în primul rând, de felul în care acţiunea rusească afecta interesele Franţei şi ale Marii Britanii ; în al doilea rând, depindea de distribuţia de putere existentă între, pe de o parte, Franţa şi Marea Britanie, iar pe de altă parte, Uniunea Sovietică şi alte naţiuni potenţial ostile, în special Germania ; şi în al treilea rând, de impactul posibil al contramăsurilor asupra intereselor Franţei şi Marii Britanii şi a viitoarei distribuţii de putere. În calitate de naţiuni conducătoare ale Ligii, Franţa şi Marea Britanie au exclus Uniunea Sovietică din organizaţie, fiind împiedicate să se alăture Finlandei în războiul contra sovieticilor doar de refuzul Suediei de a permite tranzitul trupelor pe teritoriul său naţional, în drum către Finlanda. Dacă acest refuz al Suediei nu le-ar fi salvat, Franţa şi Marea Britanie s-ar fi trezit, în scurt timp, în război concomitent împotriva Uniunii Sovietice şi a Germaniei.

Politica Franţei şi Marii Britanii a fost un exemplu clasic al legalismului, în sensul în care a permis ca răspunsul chestiunii de drept, legitim în sfera sa, să le determine acestor ţări acţiunile politice. În loc să-şi pună ambele întrebări, cea despre lege şi cea despre putere, ele au luat-o în considerare doar pe cea de drept ; iar răspunsul pe care l-au găsit nu a avut nici un efect într-o chestiune de care ar fi putut să depindă însăşi existenţa lor.

Al doilea exemplu ilustrează „abordarea moralistă" a politicii internaţionale. Se referă la statutul internaţional al regimului comunist din China. Ascensiunea acestui guvern a ridicat două probleme pentru occidentali : una morală, alta politică. Erau natura şi politicile acestui guvern în conformitate cu principiile morale ale lumii occidentale ? Ar fi trebuit Vestul să întreţină relaţii cu un asemenea guvern ? Răspunsul la prima întrebare nu putea să nu fie unul negativ. Dar nu rezulta în mod necesar că şi al doilea răspuns trebuia să fie negativ. Standardul de gândire aplicat primei – cel moral – era pur şi simplu de a analiza natura şi politicile guvernului comunist din China prin prisma principiilor moralităţii occidentale. Pe de altă parte, a doua întrebare – cea politică – trebuia să fie supusă complicatului test al intereselor implicate şi al puterii disponibile fiecărei părţi, dar şi al efectului pe care o direcţie

5. Vezi celelalte exemple discutate în Hans J. Morgenthau, „Another «Great Debate» : The National Interest of the United States", *The American Political Science Review*, vol. XLVI (decembrie 1952), pp. 979 şi urm. Vezi şi Hans J. Morgenthau, *Politics in the 20th Century*, vol. 1, *The Decline of Democratic Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1962), pp. 79 şi urm. ; şi varianta prescurtată (University of Chicago Press, Chicago, 1971), pp. 204 şi urm.

de acţiune sau alta l-ar fi avut asupra intereselor şi puterii lor. Aplicarea testului ar fi putut foarte bine să conducă la concluzia că ar fi fost de preferat să nu ai de-a face cu guvernul comunist al Chinei. Faptul că s-a ajuns la această concluzie negând în întregime acest test şi răspunzând problemei politice în termeni morali a reprezentat, într-adevăr, un exemplu clasic al „abordării moraliste" a politicii internaţionale.

Al treilea caz ilustrează şocant contrastul dintre realism şi abordarea legalist-moralistă a politicii externe. Ca unul dintre garanţii neutralităţii Belgiei, Marea Britanie a intrat în război împotriva Germaniei în august 1914, deoarece Germania a încălcat neutralitatea Belgiei. Acţiunile britanice puteau fi justificate fie în termeni realişti, fie în termeni legalist-moralişti. Cu alte cuvinte, s-ar fi putut argumenta realist că, de-a lungul secolelor, a fost axiomatică pentru politica externă britanică prevenirea controlului Ţărilor de Jos de către o putere ostilă. Aici nu neapărat violarea neutralităţii belgiene, cât intenţiile ostile ale agresorului au motivat intervenţia britanică. Dacă perturbatorul ar fi fost o altă naţiune decât Germania, Marea Britanie ar fi putut foarte uşor evita să intervină. Aceasta a fost poziţia adoptată de sir Edward Grey, ministrul de Externe din acea perioadă. Subsecretarul pentru Relaţii Internaţionale, Hardinge, i-a spus în 1908 : „Dacă Franţa ar încălca neutralitatea Belgiei într-un război împotriva Germaniei, este îndoielnic că Anglia sau Rusia ar mişca vreun deget pentru apărarea neutralităţii Belgiei, în timp ce dacă neutralitatea ar fi încălcată de Germania, probabil s-ar întâmpla contrariul". La care sir Edward Grey a replicat : „Aici este esenţa". Dar s-ar putea adopta poziţia legalistă şi moralistă potrivit căreia cel care încalcă neutralitatea Belgiei *per se*, din cauza defectelor sale legale şi morale şi indiferent de interesele aflate în joc şi de identitatea agresorului, justifică intervenţia britanică şi, dacă tot a venit vorba, pe cea americană. Aceasta a fost poziţia pe care Theodore Roosevelt a adoptat-o în scrisoarea sa către sir Edward Grey din 22 ianuarie 1915 :

> Pentru mine, esenţa problemei a fost Belgia. Dacă Marea Britanie sau Franţa s-ar fi comportat faţă de Belgia la fel ca Germania, m-aş fi opus lor în acelaşi mod în care mă opun Germaniei. Am aprobat cu emoţie acţiunile voastre ca un model pentru ceea ce ar putea să facă cei ce cred că tratatele trebuie respectate cu bună-credinţă şi că există ceva numit moralitate internaţională. Adopt această poziţie ca un american care nu este mai mult englez decât german, care încearcă loial să servească interesele ţării sale, dar se străduieşte, în acelaşi timp, să facă ce poate pentru dreptate şi decenţă în ceea ce priveşte umanitatea în general şi care, deci, se simte obligat să judece toate celelalte naţiuni în funcţie de comportamentul lor în orice circumstanţe.

Apărarea realistă a autonomiei sferei politice împotriva subminării de către alte moduri de gândire nu implică dispreţ în ceea ce priveşte existenţa sau importanţa lor. Implică mai curând ideea că fiecăruia trebuie sa-i fie acordate sfera şi funcţiile potrivite. Realismul politic se bazează pe o concepţie pluralistă a naturii umane. Omul real este compus din „omul economic", „omul politic", „omul moral", „omul religios" etc. Un om care nu ar fi altceva decât „om politic" ar fi o bestie, fiindcă i-ar lipsi complet constrângerile morale. Cineva care nu ar fi decât un „om moral" ar fi un prostănac, pentru că i-ar lipsi complet prudenţa. Un om ce nu ar fi altceva decât un „om religios" ar fi un sfânt, pentru că i-ar lipsi complet dorinţele lumeşti.

Recunoscând că aceste faţete diferite ale naturii umane există, realismul politic recunoaşte, de asemenea, că, pentru a le înţelege pe fiecare, trebuie să le studiem în termenii proprii. Acest lucru înseamnă că dacă vreau să înţeleg „omul religios”, trebuie, pentru moment, să fac abstracţie de celelalte aspecte ale naturii umane şi să-l tratez ca şi cum ar fi singurul aspect existent. În continuare, trebuie să aplic sferei religioase standardele de gândire potrivite, fiind tot timpul conştient de existenţa altora şi de influenţa lor reală asupra trăsăturilor religioase ale oamenilor. Ceea ce este adevărat pentru acest aspect al naturii umane este adevărat şi pentru restul. De pildă, nici un economist modern nu şi-ar concepe relaţiile cu celelalte ştiinţe umaniste într-un mod diferit. Exact printr-un proces de emancipare faţă de alte standarde de gândire şi prin dezvoltarea unora potrivite obiectului, economiştii au dezvoltat o teorie autonomă a activităţilor economice ale oamenilor. A contribui la o dezvoltare asemănătoare în domeniul politic este, într-adevăr, scopul realismului politic.

Este în natura lucrurilor că o teorie a politicii bazată pe asemenea principii nu va fi întâmpinată cu o aprobare unanimă – de fapt, nici o astfel de politică externă. Aceasta deoarece politica şi teoria contrazic două tendinţe din cultura noastră ce nu se pot reconcilia cu asumpţiile şi cu rezultatele unei teorii a politicii raţionale şi obiective. Prima subevaluează rolul puterii în societate din motive ce ţin de experienţa şi filosofia secolului al XIX-lea ; ne vom ocupa mai pe larg de această tendinţă, ceva mai departe[6]. Cealaltă tendinţă, opusă teoriei şi practicii realiste a politicii, provine chiar din relaţia care există şi trebuie să existe între mintea umană şi sfera politicii. Din motive pe care le vom discuta de asemenea mai târziu[7], în funcţionarea de zi cu zi, mintea umană nu poate privi adevărul politicii direct în faţă. Trebuie să deghizeze, deformeze, subestimeze şi să înfrumuseţeze adevărul, cu atât mai mult cu cât individul este implicat în procesele politicii, în special în cele ale politicii internaţionale. Fiindcă numai înşelându-se în legătură cu natura politicii şi cu rolul pe care-l joacă pe scena politică omul poate trăi mulţumit de sine ca animal politic şi împreună cu ceilalţi oameni.

Este deci inevitabil că o teorie care încearcă să înţeleagă politica internaţională aşa cum este ea şi cum ar trebui să fie potrivit naturii sale, şi nu cum ar dori oamenii să o vadă, trebuie să depăşească o rezistenţă psihologică căreia celelalte ramuri ale cunoaşterii nu trebuie să-i facă faţă. O carte dedicată înţelegerii teoretice necesită aşadar o explicaţie specială şi o justificare.

6. Vezi pp. 74 şi urm.
7. Vezi pp. 133 şi urm.

2. Ştiinţa politicii internaţionale

Înţelegerea politicii internaţionale

Diferite abordări

Lucrarea de faţă îşi propune două scopuri. Primul este acela de a depista şi înţelege forţele care determină relaţiile politice între naţiuni, iar celălalt este de a conştientiza modalităţile prin care aceste forţe interacţionează şi constrâng relaţiile politice şi instituţiile internaţionale. În majoritatea celorlalte discipline sociale, obiectivul ar fi de la sine înţeles, deoarece mobilul natural al oricărui demers ştiinţific este de a descoperi forţele aflate în spatele fenomenelor sociale şi modul lor de funcţionare. Abordând politica internaţională, nu putem face acest lucru ; este deci nevoie de un accent special asupra finalităţii. După cum spunea dr. Grayson Kirk :

> Până recent, studierea relaţiilor internaţionale în Statele Unite a fost dominată, în general, de persoane care au adoptat una dintre următoarele trei abordări. Mai întâi, este vorba despre istoricii care au privit relaţiile internaţionale doar ca istorie recentă, în care cercetătorii sunt limitaţi de lipsa unei cantităţi adecvate de informaţii. Un al doilea grup, cel al specialiştilor în drept internaţional, s-a preocupat în principal de aspectele juridice ale relaţiilor interstatale. Dar rareori au încercat să depună eforturi serioase pentru a investiga raţiunile profunde ale eternei imperfecţiuni şi inadecvări ale acestui nod de conexiuni legale. În cele din urmă, ei sunt preocupaţi mai puţin de relaţiile internaţionale aşa cum sunt ele, ci de sistemele mai aproape de perfecţiune pe care aceşti idealişti ar dori să le construiască. Doar recent – cu întârziere – au început cercetătorii să examineze forţele fundamentale şi persistente ale politicii mondiale şi instituţiile care le reprezintă, nu cu intenţia de a le lăuda sau condamna, ci doar depunând eforturi pentru o mai bună înţelegere a acestor scopuri de bază care determină politica externă a statelor. Astfel, în sfârşit, politologii se mută şi în domeniul internaţional[1].

Profesorul Charles E. Martin a continuat tema dr. Kirk, arătând

> problema cu care se confruntă mai ales studenţii şi cercetătorii din cadrul disciplinei relaţiilor internaţionale, adică dualismul cu care ne confruntăm mişcându-ne între

1. *American Journal of International Law*, vol. 39 (1945), pp. 369-370.

două zone diferite şi opuse. Mă refer la spaţiul instituţiilor de pace, destinate rezolvării disputelor, şi la cel al politicii de putere şi al războiului. Totuşi, aşa trebuie să stea lucrurile. Nu există nici o scăpare din această situaţie… Cred că una dintre cele mai mari acuzaţii la adresa atitudinii noastre faţă de metoda de predare în ultimii douăzeci de ani o constituie eliminarea la repezeală a instituţiei războiului şi ştergerea din manuale a influenţei politicii de putere. Cred că politologii au greşit mult. Noi ar trebui să fim primii care să studiem politica de putere, implicaţiile sale şi situaţiile ce rezultă, şi ar trebui să fim primii preocupaţi de cercetarea instituţiei războiului[2].

Definită în asemenea termeni, politica internaţională, ca disciplină academică, se distinge de istoria recentă, de investigarea evenimentelor curente, de dreptul internaţional şi reforma politică.

Politica internaţională cuprinde mai mult decât istoria recentă şi evenimentele în curs. Observatorul este înconjurat de o scenă internaţională, cu accentele sale întotdeauna diferite şi cu perspectivele sale schimbătoare. El nu poate găsi un teren solid sau standarde obiective de evaluare fără a coborî până la fundamentele profunde, care sunt relevate doar prin corelarea evenimentelor curente cu trecutul mai îndepărtat şi cu însuşirile perene ale naturii umane ce se află în spatele lor.

Politica internaţională nu se poate reduce la norme şi instituţii. Ea funcţionează în interiorul unui cadru de astfel de reguli şi prin intermediul acestor instituţii. Politica internaţională nu este identică cu ele, aşa cum nici politica americană la nivel federal nu este la fel cu legile federale, Constituţia americană sau instituţiile guvernului federal.

În ceea ce priveşte tentativele de a reforma politica internaţională, înainte de a face un efort pentru a înţelege despre ce este vorba, împărtăşim opinia lui William Graham Sumner :

> Răul cel mai mare în discuţiile politice este dogmatismul, care se bazează pe mari principii sau presupuneri, în loc să se fundamenteze pe examinarea corectă a lucrurilor aşa cum sunt în realitate şi a naturii umane aşa cum este ea… Un ideal este format din câteva stări de lucruri mai elevate sau mai bune care există acum şi, aproape inconştient, idealul este considerat ca deja existent şi transformat în punctul de pornire al speculaţiilor fără acoperire… Întreaga metodă a speculaţiei abstracte în chestiunile politice este vicioasă. Este populară deoarece este uşoară ; este mai uşor să ne imaginăm o lume nouă decât să învăţăm a o cunoaşte pe aceasta ; este mai uşor să ne lansăm în presupuneri plecând de la câteva ipoteze generale decât să studiem istoria statelor şi a instituţiilor ; este mai uşor să preluăm o dogmă populară decât s-o analizăm pentru a descoperi dacă este sau nu adevărată. Toate acestea conduc la confuzie, acceptarea frazelor şi a platitudinilor şi la multe dispute, urmate de un slab profit în ceea ce priveşte prosperitatea naţiunilor[3].

---

2. *Proceedings of the Eighth Conference of Teachers of International Law and Related Subjects* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1946), p. 66.
3. „Democracy and Responsible Government", în *The Challenge of Facts and Other Essays* (Yale University Press, New Haven, CT, 1914), pp. 245-246.

Limitele înţelegerii

Cea mai grozavă dificultate situată în calea unei investigaţii teoretice a naturii şi practicilor politicii internaţionale este ambiguitatea materialului cu care trebuie să lucreze observatorul. Pe de o parte, evenimentele pe care trebuie să le înţelegem sunt manifestări unice: s-au întâmplat în acest mod doar o singură dată şi nu se mai regăsesc nici înainte, nici după. Pe de altă parte, ele sunt asemănătoare, deoarece sunt manifestarea forţelor sociale. Forţele sociale sunt produsul naturii umane în acţiune. În consecinţă, în condiţii similare, ele se vor manifesta în mod similar. Dar unde trebuie să tragem linia între asemănător şi unic?

Putem arăta pe scurt că această ambiguitate a evenimentelor care trebuie înţelese cu ajutorul unei teorii a politicii internaţionale nu este decât un caz particular al unui obstacol mai general în calea înţelegerii umane. După cum arăta Montaigne, „aşa cum nici un eveniment sau nici un aspect nu este în întregime identic cu altul, la fel nici unul nu este complet diferit: *un amestec ingenios din partea Naturii. Dacă nu ar exista asemănări între chipurile noastre, nu am putea distinge omul de animal; dacă nu ar exista diferenţe, nu am putea distinge un om de altul*. Toate lucrurile sunt ţinute împreună de o oarecare similaritate; fiecare exemplu este limitat, iar comparaţia derivată din experienţă este întotdeauna deficientă şi imperfectă. Şi totuşi, putem să unim într-un fel comparaţiile. Şi astfel legile devin manevrabile şi sunt adaptate la fiecare dintre problemele noastre printr-o oarecare interpretare deformată, forţată şi partizană"[4]. De o asemenea „interpretare deformată, forţată şi partizană" a evenimentelor politice trebuie să se ferească în mod continuu o teorie a politicii internaţionale.

Învăţăm care sunt principiile politicii internaţionale din comparaţii între astfel de evenimente. O anumită situaţie politică provoacă formularea şi aplicarea unei anumite politici externe. Confruntându-ne cu situaţii politice diferite, ne întrebăm: Cum diferă această situaţie de cele precedente şi cum se aseamănă? Reconfirmă asemănările politica dusă anterior? Sau îmbinarea dintre aspectele comune şi deosebiri permite reţinerea esenţei politicii în timp ce, în unele aspecte, ea trebuie modificată? Oare diferenţa viciază întru totul analogia şi face ca politica anterioară să fie inaplicabilă? Dacă vrem să înţelegem politica internaţională, să descifrăm sensul evenimentelor contemporane şi să prevedem şi să influenţăm viitorul, trebuie să întreprindem dubla sarcină intelectuală implicită în aceste întrebări. Trebuie să distingem între asemănările şi deosebirile a două situaţii politice. Mai mult, trebuie să evaluăm impactul aspectelor comune şi al diferenţelor asupra politicilor externe alternative. Trei serii de evenimente, alese întâmplător, vor ilustra problema şi dificultăţile pe care le presupune.

La 17 septembrie 1796, George Washington a ţinut un discurs în care şi-a luat rămas-bun de la naţiune, evidenţiind principiile politicii externe americane în termenii abţinerii de la intervenţia în chestiunile europene. La 2 decembrie 1823, preşedintele Monroe a trimis un mesaj Congresului în care formula principiile politicii externe

---

4. *The Essays of Michel de Montaigne*, editate şi traduse de Jacob Zeitlin (Alfred A. Knopf, New York, 1936), vol. III, p. 270; sublinierea îi aparţine lui Montaigne.

americane în termeni asemănători. În 1917, Statele Unite s-au alăturat Franţei şi Marii Britanii împotriva Germaniei, care ameninţa independenţa amândurora. În 1941, Statele Unite au urmat un curs similar de acţiune. La 12 martie 1947, într-un mesaj adresat Congresului, preşedintele Truman a reformulat principiile politicii externe americane în termenii prevenirii la nivel global a expansiunii comunismului.

În 1512, Henric al VIII-lea al Angliei s-a aliat cu Habsburgii împotriva Franţei. În 1515, el a încheiat o alianţă cu Franţa împotriva Habsburgilor. În 1522 şi 1542, s-a alăturat Habsburgilor împotriva Franţei. În 1756, Marea Britanie s-a aliat cu Prusia împotriva Habsburgilor şi a Franţei. În 1793, Marea Britanie, Prusia şi Casa de Habsburg s-au aliat împotriva lui Napoleon. În 1914, Marea Britanie s-a alăturat Franţei şi Rusiei pentru a lupta cu Austria şi Germania, iar în 1939 s-a aliat cu Franţa şi Polonia împotriva Germaniei.

Napoleon, Wilhelm al II-lea şi Hitler au încercat să cucerească Europa şi au eşuat.

Există în fiecare dintre aceste trei serii de evenimente asemănări care să ne permită să formulăm o politică externă pentru fiecare dintre ele ? Sau sunt evenimentele atât de diferite de celelalte încât fiecare necesită o politică separată ? Dificultatea de a decide este o măsură a greutăţii de a emite judecăţi corecte în politica externă, în a descifra corect viitorul şi în a face ceea ce trebuie în mod corect şi la timpul potrivit.

Ar trebui politica externă din discursul de despărţire a lui Washington să fie considerată un principiu general al politicii americane sau ea se inspiră din condiţii temporare, validitatea sa fiind aşadar limitată la acestea ? Sunt compatibile politicile externe din mesajele lui Washington şi Monroe cu doctrina Truman ? Pentru a reformula problema, este doctrina Truman numai o modificare a principiilor din cadrul concepţiilor lui Washington şi Monroe sau ea constituie o distanţare radicală faţă de tradiţiile de politică externă americană ? Dacă ipoteza din urmă e corectă, se justifică ea în lumina schimbării cricumstanţelor ? În mod generic, justifică diferenţele de poziţie în politica externă ale Statelor Unite în 1796, 1823, 1917, 1941 şi 1947 diversele politici externe formulate şi aplicate în aceste situaţii ? Care sunt asemănările şi deosebirile situaţiilor cu care Europa a confruntat America în 1917, 1941 şi 1947 şi în ce măsură necesită ele politici externe identice sau deosebite din partea Statelor Unite ?

Care este sensul acestor schimbări în politica externă britanică ? Provin ele din capriciul şi perfidia monarhilor şi a oamenilor de stat ? Sau sunt inspirate din înţelepciunea provenită din experienţă a unui popor atent la forţele permanente, dincolo de orice alianţă particulară care determină relaţiile sale cu Europa continentală ?

Sunt dezastrele ce au urmat celor trei încercări de cucerire continentală accidente determinate de cauze diferite ? Sau asemănarea rezultatelor indică o similitudine a situaţiei politice generale, care transmite o lecţie ce trebuie avută în vedere de cei care ar putea dori să încerce din nou ? Mai precis, sunt înrudite politicile aplicate de Uniunea Sovietică după al doilea război mondial cu cele ale lui Napoleon, Wilhelm al II-lea şi Hitler ? Şi dacă sunt, necesită oare aplicarea, de către Statele Unite, a unor politici asemănătoare cu cele din 1917 şi 1941 ?

Câteodată, răspunsul pare a fi clar, ca în cazul schimbărilor din politica externă britanică : politica rezultă din înţelepciune, mai curând decât din capriciu. De cele mai multe ori însă, dar mai ales când avem de-a face cu prezentul şi cu viitorul, răspunsul

americane în termeni asemănători. În 1917, Statele Unite s-au alăturat Franţei şi Marii Britanii împotriva Germaniei, care ameninţa independenţa amândurora. În 1941, Statele Unite au urmat un curs similar de acţiune. La 12 martie 1947, într-un mesaj adresat Congresului, preşedintele Truman a reformulat principiile politicii externe americane în termenii prevenirii la nivel global a expansiunii comunismului.

În 1512, Henric al VIII-lea al Angliei s-a aliat cu Habsburgii împotriva Franţei. În 1515, el a încheiat o alianţă cu Franţa împotriva Habsburgilor. În 1522 şi 1542, s-a alăturat Habsburgilor împotriva Franţei. În 1756, Marea Britanie s-a aliat cu Prusia împotriva Habsburgilor şi a Franţei. În 1793, Marea Britanie, Prusia şi Casa de Habsburg s-au aliat împotriva lui Napoleon. În 1914, Marea Britanie s-a alăturat Franţei şi Rusiei pentru a lupta cu Austria şi Germania, iar în 1939 s-a aliat cu Franţa şi Polonia împotriva Germaniei.

Napoleon, Wilhelm al II-lea şi Hitler au încercat să cucerească Europa şi au eşuat.

Există în fiecare dintre aceste trei serii de evenimente asemănări care să ne permită să formulăm o politică externă pentru fiecare dintre ele ? Sau sunt evenimentele atât de diferite de celelalte încât fiecare necesită o politică separată ? Dificultatea de a decide este o măsură a greutăţii de a emite judecăţi corecte în politica externă, în a descifra corect viitorul şi în a face ceea ce trebuie în mod corect şi la timpul potrivit.

Ar trebui politica externă din discursul de despărţire a lui Washington să fie considerată un principiu general al politicii americane sau ea se inspiră din condiţii temporare, validitatea sa fiind aşadar limitată la acestea ? Sunt compatibile politicile externe din mesajele lui Washington şi Monroe cu doctrina Truman ? Pentru a reformula problema, este doctrina Truman numai o modificare a principiilor din cadrul concepţiilor lui Washington şi Monroe sau ea constituie o distanţare radicală faţă de tradiţiile de politică externă americană ? Dacă ipoteza din urmă e corectă, se justifică ea în lumina schimbării cricumstanţelor ? În mod generic, justifică diferenţele de poziţie în politica externă ale Statelor Unite în 1796, 1823, 1917, 1941 şi 1947 diversele politici externe formulate şi aplicate în aceste situaţii ? Care sunt asemănările şi deosebirile situaţiilor cu care Europa a confruntat America în 1917, 1941 şi 1947 şi în ce măsură necesită ele politici externe identice sau deosebite din partea Statelor Unite ?

Care este sensul acestor schimbări în politica externă britanică ? Provin ele din capriciul şi perfidia monarhilor şi a oamenilor de stat ? Sau sunt inspirate din înţelepciunea provenită din experienţă a unui popor atent la forţele permanente, dincolo de orice alianţă particulară care determină relaţiile sale cu Europa continentală ?

Sunt dezastrele ce au urmat celor trei încercări de cucerire continentală accidente determinate de cauze diferite ? Sau asemănarea rezultatelor indică o similitudine a situaţiei politice generale, care transmite o lecţie ce trebuie avută în vedere de cei care ar putea dori să încerce din nou ? Mai precis, sunt înrudite politicile aplicate de Uniunea Sovietică după al doilea război mondial cu cele ale lui Napoleon, Wilhelm al II-lea şi Hitler ? Şi dacă sunt, necesită oare aplicarea, de către Statele Unite, a unor politici asemănătoare cu cele din 1917 şi 1941 ?

Câteodată, răspunsul pare a fi clar, ca în cazul schimbărilor din politica externă britanică : politica rezultă din înţelepciune, mai curând decât din capriciu. De cele mai multe ori însă, dar mai ales când avem de-a face cu prezentul şi cu viitorul, răspunsul

este obligatoriu nesigur şi susceptibil la reţineri. Faptele din care trebuie să rezulte acesta sunt în mod esenţial ambigue şi supuse schimbărilor continue. Pe cei ce ar fi vrut ca lucrurile să fie altfel, istoria i-a învăţat numai false analogii. Când asemenea persoane au devenit responsabile de politicile externe ale ţărilor lor, au produs numai dezastre. Wilhelm al II-lea şi Hitler nu au învăţat nimic din soarta lui Napoleon, pentru că au crezut că aceasta nu-i poate învăţa nimic. Cei care au transformat sfatul lui Washington într-o dogmă au greşit la fel de mult ca şi cei care vor să-l respingă în întregime.

Acordul de la München din 1938 este un alt exemplu. Retrospectiv, ştim desigur cu toţii, din experienţa practică, că a fost un eşec, şi din această experienţă am dezvoltat categoriile teoretice pentru a demonstra că era predestinat eşecului. Îmi amintesc însă foarte bine consensul prin care înţelegerea de la München a fost aprobată atunci când a fost încheiată, consens exprimat atât de teoreticienii şi practicienii politicii externe, cât şi de oamenii simpli. Acordul a fost privit ca un mare act de decizie, o concesie făcută unui potenţial cuceritor de dragul păcii. E.H. Carr l-a interpretat în acest mod atunci şi aşa îl priveşte şi acum A.J.P. Taylor. Greşeala raţionamentului, de care puţini oameni erau – sau puteau fi – conştienţi atunci, a fost, din nou, neglijarea rolului contingenţei inerente în predicţia politică. Ceea ce retrospectiv apare drept adevăr a fost fie complet necunoscut, fie nu putea fi determinat de altceva decât de o simplă intuiţie.

Să ne referim, în cele din urmă, la problema contemporană a războiului nuclear. Din când în când, politicienii americani vorbesc despre „câştigarea" unui război nuclear. Astfel, ei reflectă opiniile decidenţilor militari ruşi – deşi nu cele ale unor lideri sovietici ca Brejnev, care a avertizat de mai multe ori că un război termonuclear ar însemna sinuciderea ambelor superputeri. În special în anii '80, când tensiunile dintre superputeri s-au intensificat din nou, voci din ambele ţări şi-au repetat convingerea că victoria într-un război nuclear nu era de neconceput dacă s-ar constitui forţe strategice sporite prin creşteri masive de cheltuieli. Se poate dezvolta o teorie a războiului nuclear care presupune că acesta nu este altceva decât o altă formă de violenţă, mai mare în magnitudine, dar nu diferită ca tip de alte forme de violenţă cu care ne-a obişnuit istoria. Rezultă din această presupunere că un război nuclear ar fi mai costisitor decât unul convenţional, dar nu neapărat intolerabil, dacă am adopta măsurile necesare pentru ca măcar câţiva dintre noi să supravieţuiască. Cu alte cuvinte, odată ce începi cu ipoteze asupra naturii şi consecinţelor războiului nuclear, poţi ajunge logic la concluzia că politica externă a Statelor Unite nu are nevoie să se limiteze la a încerca să evite războiul nuclear, ci trebuie să se pregătească să-i supravieţuiască. Şi apoi devine legitim să ne întrebăm : dacă o sută de milioane de americani pot fi ucişi într-un război nuclear, iar nouă zecimi din capacitatea economică a Statelor Unite pot fi distruse, cum vor reuşi supravieţuitorii să-şi reclădească ţara cu ajutorul restului de o zecime din capacitatea economică ?

Elementul imprevizibil în această teorie a războiului nuclear este totala lui nesiguranţă, iar această nesiguranţă este tipică la toate nivelurile predicţiei şi analizei teoretice şi din domeniul politicii – interne şi externe. Chiar dacă suntem gata să acceptăm toate estimările legate de morţi şi distrugeri materiale şi cele legate de ritmul reconstrucţiei materiale, această teorie ar trebui să fie nesigură de reacţia

populaţiei la tipul de distrugere umană şi materială pe care războiul nuclear îl poate produce. Evident, dacă putem vizualiza o societate umană de o înaltă complexitate acţionând ca un muşuroi primitiv, putem presupune că are şi capacitatea lui de refacere. Dacă o jumătate dintre furnicile unui muşuroi au fost nimicite laolaltă cu nouă zecimi din pereţii muşuroiului, sigur că vom trage concluzia că cele rămase o vor lua de la capăt, clădind muşuroiul şi reproducându-se până când următoarea catastrofă le va forţa să reia totul de la început.

Însă o societate umană nu are acest tip de abilitate recuperatoare mecanică. Societăţile au, ca şi indivizii, un punct slab şi există o limită dincolo de care omul nu rezistă să mai ia iniţiativa în faţa unei asemenea devastări de proporţii masive nemaiîntâlnite. Dacă se atinge această limită, însăşi civilizaţia va intra în colaps. Locul exact al acestui punct pe scara reacţiilor umane se află deasupra percepţiilor teoretice. Rămânem doar cu bănuieli care pot sau nu să fie confirmate de experienţă.

Prima lecţie pe care trebuie să o înveţe un cercetător al politicii internaţionale şi pe care nu trebuie să o uite în veci este că problemele internaţionale sunt de o complexitate ce face imposibile soluţiile simple şi profeţiile credibile. Aici se desparte drumul omului de ştiinţă de cel al şarlatanului. Cunoaşterea forţelor care determină politica între naţiuni şi a modurilor în care apar relaţiile lor politice relevă ambiguitatea realităţii politicii internaţionale. În fiecare situaţie politică se amestecă tendinţe contradictorii. Probabil că una dintre ele va predomina în anumite condiţii, dar care anume se va impune nu avem de unde să ştim. Tot ce poate face un cercetător este să urmărească diferitele tendinţe care, ca potenţialităţi, sunt inerente într-o situaţie internaţională anume. El poate să sublinieze condiţiile diferite care fac să fie mai probabil ca o anumită tendinţă să predomine, şi nu alta şi, în fine, să analizeze probabilitatea ca diverse condiţii şi tendinţe să predomine în momentul respectiv.

Astfel, chestiunile internaţionale rezervă surprize pentru oricine încearcă să întrevadă viitorul prin prisma cunoştinţelor sale despre trecut şi a semnelor prezentului. În 1776, Washington a declarat că „soarta ţării noastre depinde, după toate probabilităţile omeneşti, de un efort de câteva săptămâni". Totuşi, Războiul de Independenţă nu s-a încheiat mai devreme de şapte ani. În februarie 1792, prim-ministrul britanic Pitt a justificat scăderea cheltuielilor militare (mai ales reducerea drastică a personalului Marinei britanice) şi a dat speranţe că se vor face şi alte reduceri, declarând : „Indiscutabil, niciodată în istoria acestei ţări nu a existat un moment ca acela de astăzi, când situaţia Europei ne dă speranţe rezonabile că ne-am putea aştepta la cincisprezece ani de pace". Cu doar două luni mai târziu, continentul european era cufundat în război. În mai puţin de un an, Marea Britanie era şi ea implicată. Aşa a început o perioadă de conflict armat aproape neîncetat, care a durat aproximativ un sfert de secol. Când lordul Granville a devenit ministru al Afacerilor Externe, în 1870, subsecretarul permanent l-a informat că „n-a întâlnit niciodată, în lunga sa experienţă, un asemenea calm în afacerile externe şi că nu are ştiinţă de vreo problemă cu care [lordul Granville] să trebuiască să se confrunte". Exact în acea zi, prinţul Leopold de Hohenzollern-Sigmaringen a acceptat coroana Spaniei, eveniment care a dus, peste trei săptămâni, la izbucnirea războiului franco-prusac. Cu cinci săptămâni înainte de Revoluţia Rusă din martie 1917, Lenin le-a spus unui grup de tineri socialişti din Zürich : „Noi, bătrânii, nu vom

ajunge probabil să vedem luptele decisive ale revoluţiei care va veni". Peste mai puţin de un an începeau luptele decisive ale Revoluţiei Ruse, sub conducerea sa.

Când profeţiile marilor oameni de stat eşuează atât de tare, la ce ne putem aştepta de la prezicerile unor minţi mai lipsite de importanţă ? În câte cărţi despre afacerile externe scrise înainte de primul război mondial, când părerea generală era că e imposibilă izbucnirea unor războaie mari sau, cel puţin, că ele nu pot dura mult, există măcar un indiciu asupra a ceea ce urma să vină ? Ar fi putut ajuta pe cineva vreo carte scrisă între cele două războaie mondiale să anticipeze cum va fi politica internaţională în cel de-al nouălea deceniu al secolului ? Cine ar fi putut ghici la începutul celui de-al doilea război mondial că lumea politică era cam pe moarte ? Cine ar fi putut şti în 1945 cum va fi lumea în 1955 sau în 1960, cum va fi în 1970 sau 1980 ? Ce încredere să avem atunci în cei care ne spun astăzi ce ne vor aduce zilele de mâine şi poimâine sau cum va fi anul 2000 ?[5]

În 1979, serviciile secrete şi mai ales Central Intelligence Agency (CIA) au fost criticate pentru că nu au reuşit să-i informeze la timp pe politicienii americani asupra tulburărilor care au culminat cu detronarea şahului Iranului. Însuşi preşedintele Carter a făcut un gest fără precedent, criticându-i public şi sever pe capii acestor servicii pentru lipsa lor de viziune.

Ce explicaţii există pentru eşecul acestor oameni de altfel inteligenţi şi responsabili ? Răspunsul se află în natura materialului empiric cu care ei au de-a face. Observatorul se confruntă cu o multitudine de factori care, împreună, modelează viitorul. Pentru a desluşi viitorul, observatorul ar trebui să cunoască toţi aceşti factori, dinamica lor, acţiunile şi reacţiile lor reciproce şi aşa mai departe. Ceea ce ştie şi poate şti el de fapt este doar un mic fragment din întreg. Trebuie să ghicească – şi numai viitorul va arăta cine a ales corect între multele supoziţii posibile.

Deci serviciile secrete au ghicit greşit situaţia din Iran. În loc să-i blamăm însă pe membrii acestora la întâmplare, trebuie să ne punem două întrebări : Ar fi putut cineva să-şi dea seama la vreme că va izbucni revolta populară ? Dacă răspunsul este afirmativ, ce ar fi putut face Statele Unite ? Răspunsul la a doua întrebare este, în cel mai bun caz : nu mare lucru. Iată de ce, probabil, serviciile secrete au acordat Iranului mai puţină atenţie decât ar fi fost cazul.

O observaţie serioasă este că ştiinţa economiei, presupusă a fi cea mai exactă dintre ştiinţele sociale deoarece conceptul său de bază, bunăstarea, este cantitativ prin definiţie, se dovedeşte la fel de incapabilă să se supună unei predicţii oneste. Un examen al numărului mare de previziuni ale variaţiilor PIB-ului american de la an la an pentru perioada 1953-1963 a stabilit un nivel de eroare de aproximativ 40%[6]. În

---

5. Slăbiciunea profeţiilor în sfera afacerilor internaţionale este impresionant demonstrată prin fantasticele erori comise de experţii care au încercat să prevadă natura viitorului război. Istoria acestor preziceri, de la Machiavelli la generalul J.F.C. Fuller, este o poveste a deducţiilor logice, plauzibile în sine, care nu au nici o legătură cu probabilităţile evoluţiei istorice actuale. Generalul Fuller, de exemplu, a prezis în 1923 că arma decisivă a celui de-al doilea război mondial va fi gazul ! Vezi *The Reformation of War* (E.P. Dutton, New York, 1923).
6. Victor Zarnowitz, *An Appraisal of Short-Term Economic Forecast*, National Bureau of Economic Research, New York, 1967.

octombrie 1966, compania Prudential Life Insurance a prevăzut că cheltuielile de consum vor creşte cu 31 de miliarde de dolari, iar diferenţa între valoarea producţiei şi cea a vânzărilor va ajunge la 7,5 milioane de dolari. În octombrie 1967, compania şi-a redus estimările de consum la 27 de miliarde de dolari, o eroare de aproape 15%, presupunând că a fost corectă estimarea revizuită ; de asemenea, şi-a redus estimarea diferenţei între valoarea bunurilor produse şi a celor vândute la 7 miliarde de dolari. Council of Economic Advisors a supraestimat creşterea PIB pentru acelaşi an cu aproape 12%.

Clarificarea problemei păcii internaţionale

Aceste probleme ne conduc la al doilea scop al acestei cărţi. Nici un studiu (şi cu siguranţă nici un studiu de politică internaţională din ultimele decenii ale secolului XX) nu poate arăta dezinteres faţă de capacitatea de a separa cunoaşterea de acţiune şi de a urmări cunoaşterea doar de dragul cunoaşterii. Politica internaţională nu mai este – aşa cum a fost pentru SUA de-a lungul celei mai extinse perioade din istoria sa – o serie de incidente, costisitoare sau profitabile, dar care nu punea probleme existenţei şi destinului naţiunii. Existenţa şi destinul Statelor Unite au fost mai adânc afectate de evenimentele interne ale Războiului Civil decât de politica internaţională care a generat şi s-a dezvoltat apoi din războiul cu Mexicul, războiul hispano-american şi corolarul lui Roosevelt la doctrina Monroe[7].

Două fapte specifice vremurilor noastre au inversat complet importanţa relativă a politicii interne şi externe a Statelor Unite. În primul rând, când scriu aceste rânduri, SUA reprezintă una dintre cele mai puternice două naţiuni din lume. Totuşi, în comparaţie cu actualii şi potenţialii competitori, Statele Unite nu sunt atât de puternice încât să-şi permită să ignore efectele politicii lor asupra poziţiei pe care o deţin între naţiuni. De la finele Războiului Civil până la începutul celui de-al doilea război mondial, a contat prea puţin ce politică au urmat SUA cu privire la vecinii lor latino-americani, la China sau Spania. Autosuficienţa forţei proprii, la care se adăuga acţiunea balanţei de putere, au făcut Statele Unite imune la ambiţia fără limite ivită din succes şi la teama şi frustrarea care însoţesc eşecul. SUA s-au putut confrunta fără probleme cu succesul şi eşecul, fără să fie prea tentate ori speriate. Acum această ţară stă în afara graniţelor citadelei sale continentale, considerând că întreaga lume politică îi este prieten sau duşman. A devenit astfel periculoasă şi vulnerabilă, temătoare şi de temut.

Riscul de a fi prea puternic – dar nu omnipotent – este agravat de un al doilea fapt : o triplă revoluţie în structura politică a lumii. În primul rând, sistemul multistatal din trecut, al cărui centru era în Europa, a fost înlocuit de un sistem mondial, bipolar, ale

---

7. Acest corolar se găseşte în mesajul lui Theodore Roosevelt la Congresul din 6 decembrie 1904. În acest mesaj, el a proclamat dreptul Statelor Unite de a interveni în afacerile interne ale ţărilor latino-americane. Vezi textul în Ruhl J. Bartlett (ed.), *The Record of America Diplomacy : Documents and Readings in the History of American Foreign Relations*, ediţia a IV-a, Alfred A. Knopf, New York, 1964, p. 539.

cărui centre se află în afara Europei. Mai mult, unitatea morală a lumii politice, care a scos în evidenţă civilizaţia occidentală de-a lungul celei mai mari părţi din istoria ei, s-a împărţit în două sisteme incompatibile de gândire şi acţiune, concurând peste tot pentru a-şi supune oamenii. În fine, tehnologia modernă a făcut cu putinţă războiul total, cu urmarea distrugerii universale. Preponderenţa acestor trei elemente noi în politica internaţională contemporană nu numai că a făcut extrem de dificilă păstrarea păcii lumii, dar a şi sporit riscurile caracteristice războiului până în punctul în care războiul nuclear total a devenit o absurditate autodistructivă. De când, în această conjunctură mondială, SUA deţin o poziţie de putere predominantă şi deci de responsabilitate în primul rând, cunoaşterea forţelor care modelează politica internaţională şi a factorilor care-i determină cursul a devenit pentru americani mai mult decât o ocupaţie intelectuală interesantă : este o necesitate vitală.

A reflecta asupra politicii internaţionale din turnul de observaţie al Statelor Unite înseamnă deci a reflecta asupra problemelor vitale cu care se confruntă politica externă americană în zilele noastre. În vreme ce întotdeauna promovarea intereselor naţionale ale Statelor Unite ca putere între puteri a constituit interesul de bază al politicii externe americane, într-o epocă în care au avut loc două războaie mondiale şi în care oamenii au învăţat să pornească un război total cu arme nucleare, păstrarea păcii a devenit prima preocupare a tuturor naţiunilor.

Din acest motiv, cartea de faţă este structurată în jurul celor două concepte – *putere* şi *pace*. Ele sunt esenţiale într-o discuţie despre politica mondială în ultimele decenii ale secolului XX, când o acumulare fără precedent de putere distructivă a făcut din problema păcii o urgenţă cum n-a mai fost vreodată. Într-o lume a cărei forţă motrice o reprezintă aspiraţia naţiunilor suverane către putere, pacea poate fi obţinută doar cu ajutorul a două mecanisme. Primul este cel autoreglator al forţelor sociale, care se manifestă în lupta pentru putere de pe scena internaţională – mai exact, balanţa de putere. Celălalt constă în limitările normative asupra acestei lupte, sub forma legilor internaţionale, a moralităţii internaţionale şi a opiniei publice globale. De vreme ce nici unul dintre mecanisme, aşa cum acţionează acum, nu pare să menţină lupta pentru putere între graniţele păcii un timp nelimitat, trebuie să punem trei întrebări la care să şi răspundem : Care este valoarea principalelor propuneri în prezent pentru menţinerea păcii internaţionale ? Mai exact, care este valoarea propunerii de a transforma societatea internaţională de state suverane într-o organizaţie supranaţională, ca un stat global ? Şi, în fine, cum ar trebui să fie un program de acţiune care să conştientizeze lecţiile trecutului şi să încerce să le adapteze la problemele prezentului ?

Partea a II-a

POLITICA INTERNAȚIONALĂ CA LUPTĂ PENTRU PUTERE

3. Puterea politică

Ce înseamnă putere politică ?[1]

Puterea ca mijloc pentru scopurile naţionale

Politica internaţională este, ca şi alte tipuri de politică, o luptă pentru putere. Oricare ar fi scopurile ei finale, puterea este întotdeauna primul obiectiv. Decidenţii şi oamenii în general pot avea drept scop final libertatea, securitatea, prosperitatea sau însăşi puterea. Ei şi-ar putea defini scopurile în termenii idealurilor religioase, filosofice, economice sau sociale şi ar putea spera că respectivele idealuri se vor materializa datorită forţei lor inerente, prin intervenţie divină sau prin evoluţia normală a problemelor umane. Ar mai avea la dispoziţie mijloace apolitice, cum ar fi cooperarea tehnică cu alte naţiuni sau organizaţii internaţionale. Dar ori de câte ori încearcă să-şi realizeze scopurile prin intermediul politicii internaţionale, trebuie să se implice în lupta pentru putere. Cruciaţii au vrut să elibereze Locurile Sfinte de sub dominaţia necredincioşilor ; naziştii au dorit să deschidă Estul Europei colonizării germane, să domine continentul şi să cucerească lumea. Deoarece toţi au ales puterea pentru a-şi atinge aceste scopuri, au fost actori pe scena internaţională[2].

Două concluzii derivă din acest concept al politicii mondiale. În primul rând, nu orice acţiune a unei naţiuni în legătură cu o alta este de natură politică. Multe din asemenea activităţi se desfăşoară de obicei fără a lua în calcul nici un considerent legat de putere şi nici nu afectează puterea naţiunilor implicate. Multe acţiuni legale, economice, umanitare şi culturale sunt de acest tip. Astfel, în mod normal, o naţiune nu este implicată în politica internaţională atunci când încheie un tratat de extrădare, când schimă bunuri şi servicii cu alte naţiuni, când cooperează cu alte naţiuni oferind asistenţă după catastrofe

1. Conceptul de *putere politică* ridică una dintre cele mai dificile şi mai controversate probleme ale ştiinţei politice. Valoarea oricărui concept utilizat în ştiinţa politică este determinată de capacitatea sa de a explica un maximum de fenomene considerate, în mod convenţional, ca aparţinând unei anumite sfere politice de activitate. Astfel, acoperirea unui concept al puterii politice pentru ca acesta să fie util înţelegerii politicii internaţionale trebuie să fie mai mare decât a unuia adoptat pentru a acţiona în sfera politicii interne. Mijloacele politice utilizate în cea de-a doua sferă sunt mai restrânse decât cele folosite în politica internaţională.
2. Pentru unele observaţii remarcabile referitoare la rolul puterii în politica internaţională, vezi Lionel Robbins, *The Economic Causes of War* (Jonathan Cape, Londra, 1939), pp. 63 şi urm.

umanitare şi când promovează răspândirea realizărilor culturale în întreaga lume. Cu alte cuvinte, implicarea unei naţiuni în politica internaţională nu este decât unul dintre multele genuri de activităţi în care poate participa pe scena internaţională.

În al doilea rând, nu toate naţiunile sunt tot timpul şi în aceeaşi măsură participante la politica internaţională. Gradul implicării poate varia de la maximul atins în prezent de Statele Unite şi de Uniunea Sovietică până la minimul atins de ţări ca Elveţia, Luxemburg sau Venezuela şi la completa retragere a Liechtenstein-ului şi a principatului Monaco. Diferenţe asemănătoare se pot observa şi în istoria anumitor ţări. În secolele al XVI-lea şi al XVII-lea, Spania a fost unul dintre participanţii cei mai activi la lupta pentru putere de pe scena internaţională, dar astăzi joacă un rol marginal. Acelaşi lucru este valabil pentru ţări ca Austria, Suedia şi Elveţia. Pe de altă parte, naţiuni ca Statele Unite, Uniunea Sovietică şi China sunt astăzi mult mai implicate în politica mondială decât erau acum cincizeci sau chiar douăzeci de ani. Pe scurt, relaţia naţiunilor cu politica internaţională este dinamică. Se schimbă odată cu vicisitudinile puterii, care pot împinge o naţiune în prim-planul luptei pentru putere sau o pot lipsi de capacitatea de a participa la ea. Se mai poate schimba şi din cauza transformărilor culturale, care pot face o naţiune să prefere alte interese, cum ar fi comerţul, celor ale puterii. Tendinţa unor state de a fi implicate într-o mai mare sau mai mică măsură în lupta pentru putere l-a determinat pe Arnold Wolfers să remarce că ele ocupă poziţii la capetele unui continuum ce se extinde de la ceea ce el numea polul puterii spre polul indiferenţei.

Natura puterii : patru distincţii

Când vorbim în această carte despre putere, nu avem în vedere puterea omului asupra naturii sau asupra unui mijloc artistic precum limbajul, discursul, sunetul sau culoarea. Când ne referim la putere, înţelegem controlul omului asupra minţilor şi acţiunilor altor oameni. Prin politică înţelegem relaţiile reciproce de control între deţinătorii autorităţii publice şi între aceştia şi oameni în general.

Puterea politică este o relaţie psihologică între cei care o exercită şi cei asupra cărora este exercitată. Ea le oferă primilor controlul asupra unor acţiuni ale celorlalţi prin efectul pe care-l produc asupra minţilor lor. Efectul derivă din trei surse : anticiparea beneficiilor, teama de dezavantaje şi respectul sau ataşamentul faţă de oameni sau instituţii. Poate fi exercitată prin ordine, ameninţări, autoritate sau charisma unui om sau a unei funcţii, sau a unei combinaţii între cele două.

Din perspectiva acestei definiţii, se pot face patru distincţii : între putere şi influenţă, între putere şi forţă, între putere utilizabilă şi putere inutilizabilă şi între putere legitimă şi nelegitimă.

Secretarul de stat care-l sfătuieşte pe preşedintele Statelor Unite în privinţa conducerii politicii externe americane are influenţă dacă preşedintele îi urmează sfatul. Dar el nu exercită puterea faţă de preşedinte, deoarece nu are la dispoziţie mijloace pentru a-şi impune voinţa. El poate convinge, nu constrânge. Pe de altă parte, preşedintele are putere asupra secretarului de stat deoarece îşi poate exercita voinţa asupra celuilalt, prin autoritatea funcţiei, promisiuni de beneficii şi ameninţări cu dezavantaje.

Puterea politică trebuie deosebită de forţă, în sensul recursului la violenţa fizică. Ameninţarea cu forţa sub forma acţiunii poliţieneşti, a închisorii, a pedepsei capitale sau a războiului este un element intrinsec politicii. Când se exercită violenţa, acest lucru semnifică abdicarea puterii politice în faţa puterii militare sau pseudomilitare. În politica internaţională, în special, forţa armată ca putere sau potenţialitate este cel mai important factor material ce constituie puterea politică a unei naţiuni. Utilizarea sa înlocuieşte relaţia psihologică între două minţi, esenţa puterii politice, cu relaţia fizică între două corpuri, dintre care unul este suficient de puternic pentru a domina mişcările celuilalt. Din acest motiv, în exercitarea violenţei fizice elementul psihologic al relaţiei politice este pierdut şi trebuie să distingem între puterea politică şi cea militară.

Disponibilitatea armamentului nuclear face necesară distincţia între puterea utilizabilă şi cea inutilizabilă. Este unul dintre paradoxurile epocii nucleare că, în contrast cu experienţa oricărei epoci precedente, creşterea puterii militare nu determină, cu necesitate, sporirea puterii politice. Ameninţarea unei violenţe generalizate implică distrugerea totală. În consecinţă, ea poate fi încă un instrument potrivit al politicii externe atunci când este vorba de o naţiune care nu poate replica în mod asemănător. Naţiunea înarmată nuclear poate să-şi exercite puterea asupra celeilalte spunând : „Dacă nu faci cum spun eu, te voi distruge". Situaţia este diferită dacă naţiunea ameninţată răspunde : „Dacă mă distrugi cu arme nucleare, vei fi distrusă la rândul tău". În acest caz, ameninţările reciproce se anulează reciproc. Deoarece distrugerea nucleară a unei naţiuni ar atrage distrugerea celeilalte, ambele îşi permit să ignore ameninţarea, în ideea că fiecare se comportă raţional.

Doar pornind de la premisa că naţiunile respective se pot comporta iraţional, distrugându-se reciproc într-un război nuclear generalizat, este credibilă ameninţarea unui conflict nuclear, şi ea a fost utilizată într-adevăr, de Statele Unite şi Uniunea Sovietică, una împotriva celeilalte ; de pildă, de către Uniunea Sovietică, în timpul crizei din Suez din 1956 ; de Statele Unite, în timpul crizei din Berlin din 1961 ; şi de ambele, în cursul războiului arabo-israelian din 1973. Dar, deşi aici ameninţarea poate fi utilizată ca un instrument raţional de politică externă, folosirea reală a forţei rămâne un act iraţional, deoarece ar fi folosită nu pentru atingerea scopului politic al influenţării voinţei celuilalt, ci pentru obiectivul iraţional al distrugerii celeilalte părţi cu distrugerea proprie implicată.

Astfel, dimensiunea capacităţii distructive, comparată cu natura limitată a obiectivelor politice care reprezintă obiectul propriu-zis al strategiei externe, face ca forţa nucleară să fie inutilizabilă ca instrument. Este raţional ca, în anumite condiţii, pentru a-i constrânge voinţa, să ameninţi cealaltă parte cu distrugerea prin recursul la forţa nucleară ; ar fi însă iraţional s-o distrugi cu urmarea propriei anihilări. În schimb, armamentul convenţional este folositor ca instrument al politicii externe deoarece, producând pierderi limitate, cu riscuri măsurabile, el poate fi util ca instrument de schimbare a voinţei celuilalt.

În cele din urmă, puterea legitimă – adică puterea al cărei exerciţiu este justificat legal sau moral – trebuie deosebită de cea nelegitimă. Puterea folosită prin intermediul autorităţii morale sau legale se deosebeşte de cea brută. Puterea poliţistului care percheziţionează pe baza unui mandat este diferită calitativ de cea a hoţului, care

întreprinde aceeaşi acţiune ameninţând cu arma. Distincţia nu este doar validă din punct de vedere filosofic, ci şi importantă pentru derularea politicii externe. Este probabil ca, având abilitatea de a invoca o justificare morală sau legală pentru utilizarea sa, puterea legitimă să fie mai eficientă decât o putere nelegitimă echivalentă, dar care nu poate fi justificată. Mai precis, puterea legitimă are şanse mai mari de a influenţa voinţa subiecţilor săi decât o putere egală care nu se sprijină pe o autoritate. Puterea exercitată în autoapărare sau în numele Organizaţiei Naţiunilor Unite se va bucura probabil de un succes mai mare decât puterea echivalentă folosită de o naţiune „agresoare" sau pentru încălcarea dreptului internaţional. După cum vom vedea mai încolo, ideologiile politice au rolul de a acorda politicii externe aparenţa legitimităţii.

Deşi este în general recunoscut faptul că interacţiunea dintre anticiparea beneficiilor, frica de dezavantaje şi respectul sau ataşamentul faţă de oameni şi instituţii, în combinaţiile lor mereu schimbătoare, stă la baza tuturor tipurilor de politică internă, importanţa acestor trei factori este mai puţin evidentă, dar nu mai puţin reală. A existat o tendinţă de a reduce puterea politicii la utilizarea forţei sau cel puţin de a o echivala cu succesul apelului la forţă şi cu persuasiunea, neglijând charisma. Această omisiune, după cum vom vedea[3], a condus la ignorarea prestigiului ca element independent în politica internaţională. Totuşi, fără a lua în calcul charisma unor persoane ca Napoleon şi Hitler sau a unei instituţii ca guvernul american sau Constituţia Statelor Unite, sursele de încredere şi ataşament prin care voinţele oamenilor se supun voinţei unui asemenea decident sau unei asemenea instituţii, este imposibil să înţelegem câteva fenomene ale politicii internaţionale care au fost deosebit de importante în epoca modernă.

Importanţa pe care o au în politica internaţională conducerea charismatică şi răspunsul la ea, manifestat prin atracţia exercitată asupra celor guvernaţi, este revelată într-o scrisoare pe care John Durie, prezbiterian scoţian şi militant pentru unitatea protestantismului, i-a adresat-o ambasadorului britanic Thomas Roe, explicând declinul puterii lui Gustav Adolph al Suediei, care lupta atunci pentru cauza Reformei în Germania:

> Sporirea autorităţii sale este baza loialităţii pe care o trezeşte ; iar dragostea este sursa autorităţii sale ; trebuie să fie dragostea, nu puterea, pentru că puterea nu-i stă în supuşii lui, ci se găseşte la străini ; nu în banii săi, ci ai lor ; nu în bunăvoinţa primilor, ci pur şi simplu în nevoia ca lucrurile să stea astfel între el şi ceilalţi ; în consecinţă, dacă nevoia nu ar fi atât de presantă cum este acum sau dacă Dumnezeu (care poate să acţioneze oricând prin intermediul altui om) arată alte căi pentru a evita această necesitate, banii, puterea şi ajutorul acordate vor dispărea şi astfel autoritatea sa va fi pierdută, la fel ca şi loialitatea ; pentru că dragostea dintru început a dispărut...[4]

Preşedintele Statelor Unite îşi exercită puterea politică asupra ramurii executive a conducerii atât timp cât ordinele îi sunt respectate de membrii acesteia. Liderul unui partid are putere politică dacă este capabil să configureze acţiunile membrilor acestuia

3. Vezi capitolul 6.
4. Gunnar Westing, *Negociations About Church Unity, 1628-1634* (Almquist and Wiksells, Uppsala, 1932), p. 208. Ortografia [în textul în engleză – n.tr.] a fost modernizată.

conform voinţei sale. Ne referim la puterea politică a unui industriaş, a unui lider sindical sau a unui lobby-ist atât timp cât preferinţele sale influenţează comportamentul deţinătorilor de funcţii publice. Statele Unite exercită putere în Puerto Rico în măsura în care legile americane sunt respectate de către cetăţenii acelei insule. Când ne referim la puterea politică a Statelor Unite asupra Americii Centrale, avem în vedere conformitatea acţiunilor guvernelor respective cu dorinţele guvernului american[5]. Deci afirmaţia că *A* are sau doreşte putere politică asupra lui *B* înseamnă întotdeauna că *A* este sau doreşte să devină capabil să controleze anumite acţiuni ale lui *B*, influenţându-i mintea.

Oricare ar fi obiectivele materiale ale politicii externe, cum ar fi achiziţia resurselor de materii prime, controlul liniilor de comunicaţie maritimă sau schimbări teritoriale, ele implică tot timpul controlul acţiunilor celorlalţi prin influenţa asupra mentalului. Frontiera Rinului, ca scop secular al politicii externe franceze, indică obiectivul politic de a inhiba dorinţa Germaniei de a o ataca, făcând fizic dificilă sau imposibilă o asemenea întreprindere. Marea Britanie şi-a datorat poziţia preponderentă în politica internaţională de-a lungul secolului al XIX-lea politicii calculate de a face opoziţia celorlalte naţiuni fie prea periculoasă (deoarece Marea Britanie era prea puternică), fie inutilă (pentru că forţa era utilizată cu moderaţie).

Scopul politic al tuturor tipurilor de pregătire militară este descurajarea altor naţiuni de la folosirea forţei militare, făcând acţiunea prea riscantă pentru a o întreprinde. Cu alte cuvinte, obiectivul este ca recursul la forţa militară să devină inutil, inducând potenţialului inamic ideea renunţării la respectivul comportament. Scopul politic al războiului însuşi nu este cucerirea teritorială *per se* şi anihilarea forţelor inamice, ci o schimbare în mentalitatea inamicului, care-l va face să se supună voinţei învingătorului.

Astfel, ori de câte ori sunt discutate politicile economice, financiare, teritoriale sau militare în politica internaţională, este necesară o distincţie între, să zicem, politicile economice urmărite de dragul economicului şi politicile economice care sunt instrumente ale unei strategii politice – o strategie al cărei obiectiv economic nu este decât un mijloc pentru a controla acţiunile altei naţiuni. Politica de export a Elveţiei faţă de Statele Unite intră în prima categorie. Politicile de export ale Uniunii Sovietice în Europa de Est intră în cealaltă categorie. La fel se întâmplă cu multe politici ale Statelor Unite legate de America Latină, Asia şi Europa. Distincţia are o foarte mare importanţă practică şi eşecul de a o întrevedea produce multă confuzie în elaborarea politicilor şi în rândul opiniei publice.

O politică economică, financiară, teritorială sau militară aplicată pentru ea însăşi este evaluată în propriii termeni. Este ea avantajoasă din punct de vedere economic sau financiar? Ce efecte are dobândirea de teritorii asupra populaţiei şi a economiei? Care sunt consecinţele unei schimbări în politica militară pentru educaţie, populaţie şi pentru sistemul politic intern? Deciziile cu privire la aceste politici se fac exclusiv în termenii unor asemenea considerente intrinseci.

Când totuşi obiectivele politicilor servesc pentru sporirea puterii naţiunii care le aplică în raport cu celelalte, strategiile şi scopurile lor trebuie evaluate în primul rând

5. Exemplele din text ilustrează şi deosebirea dintre puterea politică văzută ca simplu fapt social, ca în cazul lobby-istului, şi puterea politică în sensul autorităţii legitime. Atât preşedintele Satelor Unite, cât şi lobby-istul exercită putere politică, oricât de diferite ar fi sursa şi natura ei.

din punctul de vedere al contribuţiei aduse puterii naţionale. O politică economică ce nu poate fi justificată exclusiv în termeni economici puri poate fi însă utilizată în viziunea strategiei politice urmărite. Caracterul nesigur şi neprofitabil al unui împrumut destinat unei naţiuni străine poate fi un argument valid din punct de vedere strict financiar. Dar argumentul este irelevant dacă împrumutul, oricât de neînţelept i-ar părea bancherului, serveşte implementării strategiilor politice ale unei naţiuni. Desigur, este posibil ca pierderile economice şi financiare implicate să slăbească poziţia externă a naţiunii într-o asemenea măsură încât să depăşească avantajele politice anticipate. Din aceste motive, astfel de politici pot fi respinse. Într-un asemenea caz, decisive nu sunt pur şi simplu consideraţiile economice şi financiare, ci o comparaţie a riscurilor şi oportunităţilor politice implicate – adică efectul probabil asupra puterii naţiunii.

Când Statele Unite oferă ajutoare sau asistenţă unor state ca Polonia, aflate în umbra Armatei Roşii, scopul nu este în principal de natură economică sau financiară. Este vorba mai curând de a permite acestor ţări să-şi cucerească un anumit grad de independenţă faţă de influenţa şi puterea Uniunii Sovietice. Dacă rambursarea împrumuturilor datorate guvernului american sau instituţiilor financiare este amânată cu aprobarea Statelor Unite, acest lucru nu se întâmplă numai din raţiuni umanitare sau caritabile. Mai curând este vorba despre politica Statelor Unite de a ţine deschise pentru guvernul polonez câteva opţiuni care să prevină completa sa dependenţă de Uniunea Sovietică. Aceste acţiuni economice derivă din obiective politice care, pe termen lung, pot asigura supravieţuirea Poloniei ca stat independent – oricât de mult ar forţa-o poziţia sa geografică şi politică să-şi accepte statutul de satelit al Uniunii Sovietice, cel puţin pe termen scurt. Într-un cuvânt, scopul politicii externe americane faţă de Polonia este de a limita influenţa şi puterea sovietică în Europa Centrală şi de Est, sporindu-şi în paralel mijloacele de influenţă în regiunea respectivă.

Deprecierea puterii politice

Aspiraţiile către putere fiind elementul distinctiv al politicii internaţionale, ca şi al tuturor tipurilor de politică, politica internaţională este cu necesitate politică de putere. Deşi acest fapt este recunoscut în genere în practica relaţiilor internaţionale, el este negat frecvent de cercetători, publicişti şi chiar de oameni de stat. De la sfârşitul războaielor napoleoniene, grupuri tot mai mari din lumea occidentală au fost convinse că lupta pentru putere de pe scena internaţională este doar un fenomen temporar, un accident istoric, care trebuie să dispară de îndată ce condiţiile istorice specifice care i-au dat naştere vor fi eliminate. Astfel, Jeremy Bentham credea că rivalitatea pentru colonii stătea la baza tuturor conflictelor internaţionale. „Emancipează-ţi coloniile!" era sfatul său adresat guvernanţilor, iar conflictul internaţional va dispărea în mod obligatoriu[6]. Partizanii liberului-schimb, cum ar fi

6. *Emancipate Your Colonies* (Robert Heward, Londra, 1830).

Cobden[7] și Proudhon[8], erau convinși că dispariția barierelor în schimburile comerciale reprezenta singura condiție pentru stabilirea unei armonii permanente între națiuni și ar putea conduce chiar la dispariția politicii internaționale. „La un oarecare viitor tur de scrutin", spunea Cobden, „am putea probabil să vedem cum li se aplică testul «fără politică externă» celor care vor să devină reprezentanții circumscripțiilor libere"[9]. Pentru Marx și adepții săi, capitalismul stă la baza divergențelor internaționale și a războiului. Ei susțin că socialismul va depăși lupta pentru putere pe scena internațională și va conduce la pacea eternă. În secolul al XIX-lea, liberalii de pretutindeni împărtășeau convingerea că politica de putere și războiul erau rămășițe ale unui sistem de guvernare depășit și că victoria democrației și a guvernământului constituțional asupra absolutismului și autocrației ar asigura victoria armoniei internaționale și pacea permanentă în fața absolutismului și a războiului. Woodrow Wilson a fost unul dintre cei mai elocvenți și influenți purtători de cuvânt ai acestei școli.

Recent, convingerea că lupta pentru putere poate fi eliminată de pe scena internațională a fost legată de marile tentative de organizare a lumii, ca Liga Națiunilor și Organizația Națiunilor Unite. Astfel, Cordell Hull, pe atunci secretar de stat american, declara în 1943, la întoarcerea de la Conferința de la Moscova, ce a stat la baza formării Organizației Națiunilor Unite, că noua organizație internațională ar duce la sfârșitul politicii de putere și la inițierea unei noi epoci de cooperare internațională[10]. Ministrul de stat britanic al vremii, Philip Noel-Baker, declara în 1946, în Camera Comunelor, că guvernul britanic era „hotărât să folosească instituțiile ONU cu scopul de a o sfârși cu politica de putere, pentru ca, prin metodele democrației, voința poporului să triumfe"[11].

Deși vom avea ulterior mai multe de spus despre aceste teorii și așteptările pe care le-au trezit[12], este suficient să afirmăm că lupta pentru putere este universală în timp și spațiu și că este un fapt probat de experiență. Nu poate fi negat că, de-a lungul timpului, indiferent de condițiile sociale, economice și politice, statele au participat la competiții pentru putere. Chiar dacă antropologii au arătat că anumite popoare primitive par a fi lipsite de dorința de putere, nimeni încă nu a arătat modul în care starea de spirit și condițiile în care trăiesc pot fi reproduse la scară globală pentru a elimina această problemă de pe scena internațională[13]. Ar fi inutil și chiar criminal să

7. „Comerțul liber! Ce înseamnă el? Ce altceva decât doborârea barierelor care separă națiunile, aceste bariere în spatele cărora se cuibăresc sentimentele mândriei, răzbunării, urii și geloziei, care-și ies din când în când din zăgazuri și revarsă sânge asupra unor țări întregi." „Comerțul liber este dreptul internațional al Celui Atotputernic", iar liberul-schimb și pacea par a fi „una și aceeași cauză". Vezi *Speeches by Richard Cobden* (Macmillan, Londra, 1870), vol. I, p. 79; *Political Writings* (D. Appleton, New York, 1876), vol. II, p. 110; scrisoarea adresată lui Henry Ashworth, din 12 aprilie 1842, citată în John Morley, *Life of Richard Cobden* (Roberts Brothers, Boston, 1881), p. 154.
8. „Să suprimăm tarifele, iar alianța popoarelor va fi astfel declarată, solidaritatea recunoscută, egalitatea proclamată" – *Œuvres complètes* (Paris, 1867), vol. I, p. 248.
9. Citat în A.C.F. Beales, *A Short History of English Liberalism*, p. 195.
10. *New York Times*, 19 noiembrie 1943, p. 1.
11. *House of Commons Debates* (seria a cincea, 1946), vol. 419, p. 1262.
12. Vezi Partea a VIII-a.
13. Pentru o dezbatere edificatoare asupra problemei, vezi Malcolm Sharp, „Aggression: A Study of Values and Law", *Ethics*, vol. 57, nr. 4, partea a II-a (iulie 1947).

eliberezi un popor sau altul de dorinţa de putere, lăsându-l în voia altora. Dacă dorinţa de putere nu este abolită peste tot în lume, cei care ar putea fi vindecaţi ar deveni victimele celorlalţi.

Poziţia adoptată aici poate fi criticată pe baza argumentului că sunt neconvingătoare concluziile trase din studiul trecutului şi că acest tip de raţionament a fost mereu un instrument al duşmanilor progresului şi reformelor. Deşi este adevărat că anumite aranjamente sociale şi instituţii au existat tot timpul în trecut, nu rezultă neapărat că trebuie să existe şi în viitor. Situaţia este totuşi diferită când avem de-a face nu cu aranjamente sociale şi instituţii create de om, ci cu instinctele bio-psihologice elementare din care este creată la rândul ei societatea. Instinctele de viaţă, de reproducere şi dominare le sunt comune tuturor oamenilor[14]. Puterea lor relativă depinde de condiţiile sociale care pot favoriza un instinct şi tind să-l reprime pe altul sau pot limita aprobarea socială pentru anumite manifestări ale impulsurilor, în timp ce le încurajează pe altele. Deci, alegând exemple numai din sfera puterii, societăţile condamnă asasinatul ca metodă de obţinere a puterii în interiorul unei societăţi, dar toate încurajează omorârea inamicilor în lupta pentru putere denumită război. Dictatorii privesc cu suspiciune aspiraţiile către putere în rândul cetăţenilor pe care-i conduc, dar democraţiile consideră participarea politică drept o datorie. Acolo unde există o organizare monopolistă a activităţilor economice, competiţia pentru puterea economică lipseşte şi, în sistemele economice competitive, anumite manifestări ale luptei pentru puterea economică sunt considerate ilegale, iar altele, stimulate. Urmându-l pe Tocqueville, Ostrogorsky declară că „pasiunile americanilor nu sunt politice, ci au o natură comercială. În acea lume interesată de progres, atracţia pentru putere este orientată mai puţin spre oameni, cât spre lucruri”[15].

Indiferent de condiţiile sociale specifice, argumentul decisiv împotriva opiniei că lupta pentru putere pe arena internaţională este doar un accident istoric trebuie derivat din natura politicii interne. Esenţa politicii internaţionale este similară cu cea a politicii interne. Ambele sunt lupte pentru putere, modificate doar de diferitele condiţii în care se desfăşoară în sferele internă şi internaţională.

Tendinţa de dominare – în particular – este o componentă a tuturor formelor de asociere umană, de la familie, trecând prin frăţii şi asociaţii profesionale, organizaţii politice locale, până la stat. La nivel familial, conflictul tipic dintre soacră şi noră este, în esenţa sa, o luptă pentru putere, apărarea unei puteri instituite în faţa tentativei de a impune una nouă. Aşa se prefigurează rivalitatea internaţională dintre politicile statu-quo şi cele imperialiste. Cluburile mondene, frăţiile, facultăţile şi organizaţiile profesionale sunt scenele unor continue lupte pentru putere între grupuri care fie vor să păstreze ceea ce au deja, fie vor să obţină o putere mai mare. Se

14. Zoologii au încercat să demonstreze că instinctul de dominare este prezent chiar şi la animale, cum ar fi găinile sau maimuţele, care creează ierarhii sociale pornind de la voinţa şi capacitatea de dominare. Vezi, de exemplu, Warder Allee, *Animal Life and Social Growth* (Williams and Wilkens, Baltimore, 1932) şi *The Social Life of Animals* (W.W. Norton, New York, 1938). *Cf.* şi teoriile lui Konrad Lorenz şi controversele asupra lor.

15. M. Ostrogorsky, *Democracy and the Organization of Political Parties* (Macmillan, New York, 1902), vol. II, p. 592.

organizează adesea competiţii între companii şi apar dispute între angajatori şi angajaţi nu numai şi nu în primul rând din cauza avantajelor economice, ci pentru influenţa reciprocă, adică pentru putere. În fine, întreaga viaţă politică a unei naţiuni, mai ales a uneia democratice, de la nivel local la cel naţional, este o continuă luptă pentru putere. În alegerile periodice, în votul pentru adunările legislative, în procese, în deciziile administrative şi măsurile executive – în toate aceste activităţi, oamenii încearcă să-şi menţină ori să-şi impună puterea asupra altor oameni. Procesele prin care sunt luate deciziile legislative, juridice, executive sau administrative fac obiectul presiunilor şi contra-presiunilor „grupurilor de presiune" care încearcă să-şi protejeze şi să-şi extindă poziţiile de putere. După cum se arăta într-unul dintre Manuscrisele de la Marea Moartă :

> Cărui popor îi place să fie oprimat de un altul ? Sau cine vrea ca proprietatea sa să fie pe nedrept jefuită ? Există măcar un singur neam care nu şi-a nedreptăţit vecinul ? Sau unde în lumea asta se poate găsi un popor care nu a jefuit proprietatea altuia ? Oare unde ?

„Despre divinitate presupunem", pentru a-l cita pe Tucidide, „iar despre natura omenească ştim clar că, dintr-o necesitate firească, domină pe cel care a pus stăpânire"[16]. Sau, cum spunea Tolstoi, „procesul însuşi al dirijării voinţei altora devenise pentru el o desfătare, o obişnuinţă şi o necesitate"[17].

Iată ideea şi în cuvintele lui Ioan din Salisbury :

> Deşi nu le este dat tuturor să obţină puterea regală sau princiară, totuşi omul care e complet neatras de gândul de a deveni tiran se întâlneşte rar sau deloc. În discursul popular, tiranul este cel care oprimă un întreg popor prin conducerea fundamentată pe forţă ; dar nu doar asupra unui întreg popor poate fi omul un tiran, ci se poate comporta asemănător chiar şi-n cea mai umilă situaţie. Fiecare om este stăpân cât de mult se întinde puterea sa, chiar dacă nu se exercită asupra întregului corp al poporului[18].

Din perspectiva acestei ubicuităţi a puterii în toate relaţiile sociale şi la toate nivelurile de organizare socială, este oare surprinzător faptul că politica internaţională e în mod necesar o luptă pentru putere ? Şi nu ar fi mai curând surprinzător dacă lupta pentru putere n-ar fi decât un atribut accidental şi efemer al politicii internaţionale, ţinând cont de faptul că este un element permanent şi necesar al tuturor ramurilor politicii interne ?

---

16. Tucidide, *Războiul Peloponesiac* (Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1966), cartea a V-a, 105, p. 515 (citatul în engleză diferă într-o oarecare măsură faţă de ediţia românească – n.tr.).
17. Lev Tolstoi, *War and Peace*, Book Eight, Chapter XI [*Război şi pace*, Editura Gunivas, Chişinău, 2002, vol. II, partea a V-a, capitolul XI, p. 638 – n.tr.].
18. Ioan din Salisbury, *Policraticus*, traducere de John Dickinson (Alfred A. Knopf, New York, 1927), vol. VII, p. 17.

Două surse ale deprecierii puterii politice

Deprecierea puterii politice pe scena internaţională provine din două surse. Una este filosofia relaţiilor internaţionale, care a dominat cea mai mare parte a secolului al XIX-lea şi încă influenţează o mare parte a teoriilor noastre despre relaţiile internaţionale. Cealaltă constă în circumstanţele particulare politice şi intelectuale care au determinat relaţiile dintre Statele Unite ale Americii şi restul lumii.

Filosofia secolului al XIX-lea

Secolul al XIX-lea a fost tentat de deprecierea puterii politice din cauza experienţei interne. Caracterul distinctiv al acestei experienţe consta în dominaţia claselor mijlocii de către aristocraţie. Identificând respectiva dominaţie cu dominaţia politică în general, filosofia politică a secolului al XIX-lea a ajuns să identifice opoziţia faţă de politica aristocratică cu ostilitatea faţă de orice tip de politică. După înfrângerea regimului aristocratic, clasa de mijloc a dezvoltat un sistem de dominaţie indirectă. A înlocuit tradiţionala diviziune între clasele guvernante şi cele guvernate cu lanţurile invizibile ale dependenţei economice. Acest sistem economic a funcţionat printr-o reţea de reguli legale aparent egalitare care au ascuns însăşi existenţa relaţiilor de putere. Secolul al XIX-lea a fost incapabil să remarce natura politică a acestor relaţii legalizate. Ele păreau să fie în mod esenţial diferite faţă de tot ce fusese considerat până atunci ca fiind politică. În consecinţă, politica, în forma sa aristocratică – adică deschisă şi violentă –, a fost identificată cu politica luată ca atare. Lupta pentru putere politică – în problemele interne şi internaţionale – a apărut a fi deci doar un accident istoric ce coincidea cu regimul autocratic şi condamnat să dispară odată cu acesta.

Experienţa americană

Identificarea politicii de putere cu guvernarea aristocratică şi-a găsit sprijin în experienţa americană. Originile sale pot fi regăsite în trei elemente ale acesteia : unicitatea experimentului american, izolarea faţă de centrele conflictuale mondiale în timpul secolului al XIX-lea şi pacifismul umanitar şi antiimperialismul ideologiei politice americane.

Faptul că ruperea legăturilor constituţionale cu Coroana britanică a fost concepută pentru a semnifica iniţierea unei politici externe americane deosebite de ceea ce trecea drept politică externă în Europa este clar consemnat în mesajul de adio al lui Washington : „Europa are un set de interese principale care nu au nici o legătură sau au o legătură foarte slabă cu noi. De aici încolo, ea se va implica probabil în controverse fără de sfârşit, ale căror cauze sunt în esenţă străine de preocupările noastre. În consecinţă, nu ar fi înţelept să ne implicăm, prin legături artificiale, în vicisitudinile obişnuite ale politicii sale sau în obişnuitele combinaţii şi coaliţii bazate

pe prietenie sau duşmănie". În 1796, politica europeană şi politica de putere erau identice. „Capcanele ambiţiilor, rivalităţilor, intereselor, umorilor şi capriciilor europene" erau singurele manifestări ale luptei internaţionale pentru putere în ochii Americii. Retragerea din politica europeană, proclamată de Washington, putea fi interpretată şi ca o retragere din politica de putere în sine.

Totuşi, distanţarea americană faţă de politica de putere europeană era mai mult decât un program politic. Cu unele excepţii sporadice, ea a reprezentat o realitate politică stabilă până la sfârşitul secolului al XIX-lea. Era rezultatul unei opţiuni deliberate şi, totodată, al condiţiilor obiective ale geografiei. Scriitorii de succes pot să vadă în unicitatea poziţiei geografice americane mâna Domnului, care a prescris inalterabilul curs al expansiunii americane, dar şi al izolării sale. Dar observatorii mai responsabili, de la Washington încoace, au fost atenţi să evidenţieze conjugarea condiţiilor geografice cu o politică externă care-şi alege scopurile ţinând cont de condiţiile geografice şi folosindu-le pentru a-şi atinge obiectivele. Washington se referea la „situaţia noastră detaşată şi distantă" şi întreba : „Cine ar refuza avantajele unei poziţii atât de neobişnuite ? ". Când această perioadă a politicii externe americane se apropia de sfârşit, John Bright îi scria lui Alfred Love : „Pe continentul dumneavoastră putem spera ca tot mai multele voastre milioane de cetăţeni să nu mai ştie de-acum înainte nimic despre război. Nimeni nu vă poate asedia şi sunteţi dornici să vă abţineţi de la amestecul în disputele altor naţiuni"[19].

De pe ţărmurile continentului nord-american, cetăţenii Lumii Noi priveau la spectacolul bizar al luptei internaţionale pentru putere duse pe ţărmurile îndepărtate din Europa, Africa sau Asia. Deoarece, în cea mai mare parte a secolului al XIX-lea, politica lor externă le-a permis să-şi menţină rolul de spectatori, ceea ce în realitate era rezultatul unei configuraţii istorice trecătoare le apărea americanilor drept o condiţie permanentă, aleasă de ei înşişi şi predestinată natural. În cel mai rău caz, ar fi putut să privească jocul politicii de putere jucat de alţii. În cel mai bun caz, peste puţin timp urma epoca în care democra-ţia va fi stabilită peste tot, cortina finală va cădea şi jocul politicii de putere se va încheia.

A ajuta la realizarea scopului respectiv era privit ca parte din misiunea Americii. De-a lungul istoriei naţiunii, destinul Statelor Unite a fost conceput în termeni antimilitarişti, libertarieni. Acolo unde misiunea naţională îşi găsea o formulă neagresivă, abstenţionistă, ca în filosofia politică a lui John C. Calhoun, ea era concepută ca promovare a libertăţii interne. Astfel se poate „face mai mult pentru răspândirea libertăţii prin exemplul nostru, pe acest continent şi-n lume în genere, decât s-ar putea realiza prin o mie de victorii". Când Statele Unite păreau a-şi părăsi acest ideal antiimperialist şi democratic, în preajma războiului cu Spania, William Graham Sumner îi reafirma esenţa : „Expansiunea şi imperialismul reprezintă o mare ofensivă împotriva democraţiei... expansiunea şi imperialismul sunt în război cu cele mai bune tradiţii, principii şi interese ale poporului american"[20]. Comparând tendinţele politicii

19. Citat în Merle Curti, *Peace and War : The American Struggle 1636-1936* (W.W. Norton Company, New York, 1936), p. 122.
20. „The Conquest of the United States by Spain", *Essays of William Graham Sumner* (Yale University Press, New Haven, CT, 1940), vol. II, p. 295.

de putere europene cu idealurile tradiţiei politice americane, Sumner gândea, ca şi Washington, că ele sunt incompatibile. Dar, ca un profet al lucrurilor ce aveau să vină, el a văzut că tratatul de încheiere a conflictului americano-spaniol a implicat irevocabil America în aceeaşi direcţie care înghiţea Europa aflată în revoluţie şi război.

Aşadar, concepţia generală pe care secolul al XIX-lea şi-a format-o despre natura politicii externe, combinată cu elementele specifice ale experienţei americane, a stat la originea convingerii că implicarea în politica de putere nu este inevitabilă, ci numai rezultatul unui accident istoric, iar naţiunile au de ales între politica de putere şi alte tipuri de politică externă, neatinse de dorinţa de putere.

Ştiinţa păcii : utopismul contemporan

Ar trebui spuse câteva cuvinte despre o şcoală de gândire – încă influentă în cercurile politice şi intelectuale de astăzi – care promovează o alternativă „ştiinţifică" la „înţelepciunea perenă" tipică unei abordări raţionaliste a politicii externe. Această şcoală de gândire ar putea fi numită „utopism ştiinţific", în lipsa unui termen mai bun ; la fel ca sursele autodecepţiei referitoare la persistenţa politicii de putere discutate mai sus, interpretarea ştiinţifică are rădăcini puternice în experienţa secolului al XIX-lea, atât în Europa, cât şi în America. În acest caz totuşi, nici dominaţia de clasă, nici accidentul geografic nu au dat naştere speranţelor utopice pentru „o ştiinţă a păcii". În schimb, fantasticul progres al ştiinţelor naturale a determinat diferiţi gânditori să presupună că acelaşi tip de metode aplicate comportamentului uman individual şi colectiv ar putea realiza progrese pe calea pe care Herbert Marcuse şi alţii au intitulat-o „pacificarea existenţei umane".

Ştiinţa modernă porneşte de la presupunerea că lumea este complet accesibilă prin ştiinţă şi raţiune şi că ar conţine în ea însăşi toate elementele necesare cooperării armonioase a umanităţii. Este datoria ştiinţei de a detecta respectivele elemente, variat definite ca armonia intereselor, legile economiei, comerţul liber şi comunicaţiile moderne ; este de datoria justiţiei să le aplice acolo unde nu se impun în mod spontan ; este responsabilitatea negocierilor şi a compromisului de a le descoperi în substratul conflictului aparent.

Pentru asemenea raţionalişti, atavismul politicii de putere ascunde şi deformează armonia intereselor care reprezintă adevărata natură a relaţiilor internaţionale. Părintele fondator al liberalismului clasic şi al economiei clasice, Adam Smith, a descoperit o astfel de armonie a intereselor dincolo de manifestările componentelor economice interesate, competitive. Comportamentul egoist conduce la o mai mare avuţie pentru toţi, prin intermediul acţiunii unei „mâini invizibile". Guvernată de o logică internă, piaţa liberă face ca totul să se termine cu bine. Liberalismul secolului al XIX-lea nu avea nevoie de asemenea rămăşiţe ale miraculosului în căutarea de mijloace pentru a stabili relaţii armonioase între state. Erau suficiente principiile raţionale ; toate conflictele internaţionale erau considerate ca fiind rezolvabile, prin compromis sau arbitraj. Deoarece toţi oamenii au în comun raţiunea, ei trebuie să se întâlnească mai

devreme sau mai târziu pe acest teren comun, descoperind că rivalitățile lor sunt mai curând aparente decât reale și că pot fi toate rezolvate printr-o formulă rațională, acceptabilă pentru toți. Dacă toate națiunile ar fi fost pe deplin conștiente de interesele lor adevărate, ar fi înțeles că interesele lor aparent opuse sunt în realitate identice, că ceea ce este bun pentru o țară este cu necesitate bun pentru toate celelalte țări, iar conflictele sunt doar produsul ignoranței și al erorii.

Conflictele dintre națiuni sunt deci provocate de nepotrivirile provenite din lipsa de înțelegere și din influența pasiunilor politice. Spre deosebire de ignoranță și emoție, rațiunea ar putea rezolva conflictele internaționale la fel de ușor și de logic cum a rezolvat multe probleme în domeniul științelor naturii. Proudhon a fost printre primii care au glorificat binecuvântările științei în relațiile internaționale :

> Adevărul este peste tot egal cu sine însuși : știința reprezintă unitatea umanității. Dacă, din acest motiv, în locul religiei sau al autorității, știința ar deveni în fiecare țară norma socială, arbitrul suveran al intereselor, guvernul reducându-se la zero, toate legile universului ar fi într-o stare de armonie. Naționalitatea sau originea nu ar mai exista în sensul politic al termenului ; ar fi vorba doar despre locul de naștere. Indiferent de rasă și culoare, omul ar fi un cetățean al Universului ; dreptul de cetățenie l-ar dobândi peste tot. În același fel în care, într-un district oarecare al teritoriului național, municipalitatea reprezintă națiunea și exercită autoritatea, fiecare națiune de pe glob ar reprezenta umanitatea și, în granițele sale naturale, ar acționa în numele ei. Armonia ar domni între națiuni, fără diplomație sau consiliu ; nimic nu ar mai tulbura-o de-acum înainte[21].

„Datoria pacifistului", potrivit lui C.E.M. Joad, „este, mai presus de orice, de a fi rezonabil. El ar trebui să se sprijine pe propria rațiune în apelul său și să presupună că ceilalți pot fi convinși s-o utilizeze pe a lor... Adevărul ar câștiga, în realitate, dacă oamenilor li s-ar da o șansă credibilă de a-l găsi"[22]. Cu aceeași încredere în puterea rațiunii, în 1941, Clarence Streit afirmase că „oamenii cu adevărat mari din Senatul american și Parlamentul britanic vor promova unirea [celor două țări] de îndată ce-o vor înțelege..."[23].

Istoria politică devine astfel o succesiune de probleme științifice cărora li se poate găsi o soluție științifică – dar gestionate iresponsabil de o umanitatea ignorantă și pasională. Chiar și pentru un observator atât de realist ca Homer Lea, problema relațiilor internaționale se transformă într-una de cunoaștere ; dacă „valoarea ignoranței" este înlocuită de cunoașterea faptelor pertinente, oamenii vor fi capabili să acționeze cu succes pe scena internațională. „Această epocă poate și va veni", scria faimoasa pacifistă Bertha von Suttner, „când știința politicii va înlocui tipul actual de conducere, când vor deține puterea legislativă și politică... numai cei care cu sinceritate vor căuta doar adevărul și, prin intermediul lui, se vor strădui să atingă numai binele – binele universal cuprinzând toate națiunile civilizate".

---

21. „Idée générale de la révolution au dix-neuvième siècle", în *Œuvres complètes*, IX (1868), p. 300 ; vezi și Proudhon, *La Guerre et la paix* (E. Dentu, Paris, 1861).
22. „Pacifism : Its Personal and Social Implications", în G.P. Gooch, *In Pursuit of Peace* (Methuen, Londra, 1933), pp. 61, 63.
23. *Union Now With Britain* (Harper and Brothers, New York, 1941), p. 197.

În ceea ce privește deținerea cunoașterii, epoca despre care vorbea Suttner a și venit, conform lui Robert S. Lynd. El scria că

> diagnosticul este deja complet, mulțumită unei lungi liste de studii competente asupra naționalismului, imperialismului, finanțelor internaționale și comerțului și a altor factori din cultura noastră care încurajează războiul. Problema războiului, mai mult decât altele, a atras atenția savanților din mai multe discipline și disecția a progresat până la nivelul unei cunoașteri fără echivoc. Cauzele războiului sunt cunoscute și acceptate de un grup de cercetători dedicați. Dar afirmațiile despre ce ar trebui să se facă sunt neglijate, deoarece științele sociale evită să-și dezvolte austerele concluzii ale monografiilor științifice într-un program curajos de acțiune... Într-o asemenea situație, când problema nu provine din lipsa de cunoaștere, științele sociale au nevoie de voința de a-și concentra toate rezultatele pentru ca adevărul pe care-l dețin să nu mai fie împrăștiat în lucrări disparate de specialitate. Știm suficiente despre război și despre cauzele sale pentru a prezenta rezultatele respective, a le indica sensul și a propune acțiuni într-un mod ce va oferi dovezile ferm și autoritar chiar și-n ochii celui mai umil cetățean[24].

Îi este destinat acestei epoci a rațiunii să înlocuiască vechile metode ale politicii de putere, diplomației secrete și războiului printr-o abordare nouă, științifică. Pretențiile teritoriale, suveranitatea asupra minorităților naționale, distribuția resurselor naturale, lupta pentru piețe, dezarmarea, relația dintre cei care au și cei care nu au, schimbarea pașnică și organizarea pașnică a lumii în genere – acestea nu sunt probleme „politice", destinate a fi rezolvate temporar și întotdeauna deficitar prin intermediul distribuției de putere între națiunile competitoare și a posibilei sale balanțe. Ele sunt probleme „tehnice", de aceea rațiunea va găsi soluții corecte pentru fiecare caz în parte.

În acest fel, secolul al XIX-lea a dezvoltat o „știință a păcii" ca ramură separată a cunoașterii științifice. Zeci de cărți au fost publicate cu acest titlu. Una dintre ele chiar a primit premiul întâi într-o competiție științifică[25]. Conceptul unei „frontiere naturale" – care avea o conotație strategică și politică, dar nu și una științifică în secolele al XVI-lea și al XVII-lea – a fost reinterpretat de revoluționarii francezi în sensul de frontieră „corectă" din punct de vedere geografic. În anii '70-'80 ai secolului al XIX-lea, opinia publică britanică a discutat serios despre problema „frontierei științifice", adică o frontieră care să corespundă rațiunii și care, în consecință, să arate că toate frontierele din regiune sunt incorecte. În discursul său ținut la Mansion House la 9 noiembrie 1878, Disraeli justifica al doilea război afgan, spunând că frontiera Indiei „era una la îndemâna hazardului, nu una științifică".

Căutarea unei astfel de „frontiere științifice" a debutat în a doua parte a secolului al XVIII-lea, când, cu ocazia împărțirii și anexării de teritorii, valoarea lor relativă a fost determinată pe baza unor criterii „obiective" ca fertilitatea, dimensiunile și calitatea populației etc. Urmând tendința, Congresul de la Viena, la sugestia lui Metternich, a numit o comisie specială de statistică însărcinată cu evaluarea teritoriilor discutate prin standardele „obiective" ale numărului, calității și tipului de

24. *Knowledge for What ?* (Princeton University Press, Princeton, 1939), p. 241.
25. Louis Bara, *La Science de la paix* (1872).

populaţie[26]. Delimitarea teritoriilor a devenit astfel un fel de exerciţiu matematic. Ideea unei „frontiere bune”, dezvoltată în ultimele decenii ale secolului al XIX-lea în Germania în legătură cu aspiraţiile teritoriale ale Rusiei, avea o conotaţie oarecum similară. Ideea unei „taxe ştiinţifice” încerca să introducă ştiinţa în comerţul exterior, pornind parţial de la ideile avansate la începutul secolului al XIX-lea de Friedrich List. Teoria şi practica plebiscitelor internaţionale sunt de asemenea manifestări tipice ale abordării raţionaliste a problemelor internaţionale ; aici, voinţa majorităţii este testul ştiinţific după care este determinată suveranitatea asupra unui teritoriu. În anii '30, maiorul Lefebure şi-a avansat teoriile despre „dezarmarea ştiinţifică”. „Geopolitica” îşi propunea să ofere o bază ştiinţifică politicii externe ca întreg.

Numai după primul război mondial această tendinţă de a reduce problemele politice la propuneri ştiinţifice a beneficiat de o acceptare generală. „Raţiunea a devenit, în fine, un stimul independent”, scria lordul Allen of Hartwood, „influenţând comportamentul omului. Acest lucru se datorează ascensiunii ştiinţei... Simţindu-se stăpân al naturii, mintea lui a început să funcţioneze raţional, în loc să gândească superstiţios. Formându-şi o opinie, el observă fenomenele din jurul său şi-şi elaborează concluziile. Din acest moment, mintea lui începe să devină o sursă independentă de influenţă. Poate fi considerată o forţă politică, ceea ce n-a fost posibil înainte în istoria civilizaţiei. În ultimii treizeci de ani, acest lucru a început să influenţeze opinia publică”[27].

Astfel a început epoca propriu-zisă a abordării ştiinţifice a problemelor internaţionale, iar sfârşitul său nu se întrevede. Precedate de Conferinţele de la Haga şi de sute de congrese mai mici pentru pace, guvernele însele s-au lansat într-o activitate febrilă, fără precedent în istoria scrisă, cu scopul de a rezolva toate problemele internaţionale prin metode ştiinţifice. Guvernele, Liga Naţiunilor şi grupurile private au concurat în organizarea de conferinţe internaţionale, în încurajarea predării şi a cercetării şi-n publicarea a sute de volume pentru a vindeca relele umanităţii în mod ştiinţific. Am fost recent martorii eforturilor de amploare depuse pentru a se găsi o soluţie ştiinţifică problemelor lumii postbelice. Ele sunt ultimele, dar nu cele din urmă manifestări ale acestei tendinţe intelectuale moderne[28].

Epoca noastră se află mereu în căutarea pietrei filosofale, a formulei magice care, aplicată mecanic, va produce rezultatele dorite şi va înlocui astfel, cu siguranţa

---

26. Pentru detalii, vezi Charles Dupuis, *Le Principe d'équilibre et le Concert Européen* (Perrin et Cie, Paris, 1909), pp. 38 şi urm., 60 şi urm.
27. „Pacifism : Its Meaning and Its Task”, în *Pursuit of Peace*, pp. 22, 23.
28. *Cf.* Charles A. Beard, *A Foreign Policy for America* (Alfred A. Knopf, New York, 1940), pp. 98-99 : „Conform noilor interese, studiul dreptului internaţional şi al diplomaţiei a fost încurajat în instituţiile de învăţământ. Cursurile de modă veche de diplomaţie – performanţe ştiinţifice seci – au fost suplimentate de cursuri de relaţii internaţionale în care accentul s-a pus pe pacea mondială şi pe mijloacele de-a o promova. Cărţi, pamflete şi articole au fost scrise, publicate şi larg răspândite, deseori cu subvenţii din partea unor fundaţii pentru pace. S-au organizat conferinţe internaţionale pentru pace care au furnizat ocazii pentru călătorii şi discursuri prelungi. Rareori s-au bucurat preşedinţii, profesorii, preoţii şi liderii organizaţiilor de femei de asemenea privilegii şi rareori au mai beneficiat de un respect atât de puternic din partea publicului. Se părea că o nouă epocă a profitabilităţii şi prestigiului s-a deschis pentru aceştia în domeniul marilor decizii – şi ei au profitat de cele mai multe oportunităţi”.

calculului raţional, incertitudinile şi riscurile acţiunii politice. Totuşi, căutătorii formulei magice vor ceva simplu, raţional, mecanic ; lucrurile cu care au de-a face sunt complicate, iraţionale, incalculabile. În consecinţă, sunt forţaţi, pentru a prezenta cel puţin o aparenţă de soluţie ştiinţifică, să simplifice realitatea politicii internaţionale şi să se bazeze pe ceea ce s-ar putea numi „metoda cauzei unice".

Abolirea războiului este, evident, problema fundamentală cu care se confruntă teoria relaţiilor internaţionale. Pentru a o rezolva, trebuie determinate mai întâi cauza sau cauzele acestuia. Ceea ce face ca o soluţie să pară atât de dificilă pentru mintea nonraţionalistă este *varietatea* cauzelor implicate – cauze ce-şi trag rădăcinile din cele mai secrete locuri din adâncul sufletului uman. Dacă ar fi posibil să reducem toţi aceşti factori multipli la o cauză unică – una capabilă de o formulare raţională –, soluţionarea problemei războiului nu ar mai părea imposibilă. Acest lucru încearcă să îl facă politica externă liberală încă de la apariţia sa ; iar începând cu zilele de glorie ale Ligii Naţiunilor, majoritatea oamenilor ar fi luat drept o lipsă de gândire creatoare faptul că un om de stat nu ar fi avut un plan „constructiv" ca remediu pentru „cauza unică".

Oare nu rămăşiţele feudalismului constituie marea cauză, unică responsabilă de război în această lume ? Să răsturnăm peste tot guvernele aristocratice, ar fi spus liberalii clasici, şi vom avea pace. În politica practică, propunerea s-a redus la remedii mai specifice, destinate unor situaţii particulare. Astfel, după cum am văzut, Bentham şi adepţii săi au indicat lupta pentru colonii ca principala cauză a războiului, ei recomandând ca remediu abţinerea de la politica colonială. Pentru alţii, taxele erau sursele tuturor relelor în sfera internaţională ; pentru ei, liberul-schimb era sursa tuturor lucrurilor bune. Alţii ar fi abolit tratatele secrete şi diplomaţia secretă şi ar fi asigurat pacea prin controlul popular asupra politicii externe. Nu este războiul modern o consecinţă a imperialismului, la rândul său rezultatul capitalismului monopolist ? Deci să răsturnăm capitalismul, ar spune marxiştii, şi nu vom mai avea războaie : socialismul înseamnă pace.

O metodă unilaterală similară întâlnim şi în politica internă. Toate relele sociale provin din ignorarea legilor economice ; o „taxă unică" ţine cont de aceste legi şi va rezolva toate problemele sociale. Sistemul nostru economic are probleme deoarece guvernul cheltuieşte mai mult decât colectează ; echilibraţi bugetul şi dificultăţile economice vor fi rezolvate. Obişnuinţele lingvistice deficitare sunt la originea tuturor relelor sociale ; odată cu dobândirea unor practici lingvistice corecte, problemelor noastre li se vor găsi soluţii. În „New England Reformers", Emerson descria astfel acest tip de gândire :

> Un apostol credea că toţi oamenii ar trebui să se apuce de agricultură ; altul, că nici un om nu ar trebui să cumpere sau să vândă, că folosirea banilor era răul suprem ; altul, că răul stă în hrană, că ne mâncăm şi ne bem propria condamnare. Aceştia făceau pâine fără drojdie şi erau duşmani de moarte ai fermentării... Alţii atacau sistemul agricol, utilizarea îngrăşământului natural, folosirea baligii animale în agricultură şi tirania omului asupra naturii ; aceste abuzuri îi poluau mâncarea... Chiar şi insectele trebuiau apărate – au fost prea mult neglijate şi o societate pentru protecţia viermilor, limacşilor şi ţânţarilor trebuia înfiinţată fără întârziere. Odată cu acestea au apărut adepţii homeopatiei, hidropatiei, mesmerismului, frenologiei şi teoriile lor minunate despre miracole creştine ! Alţii criticau anumite profesii, precum cea de

avocat, comerciant, industriaş, cleric sau cercetător. Alţii atacau instituţia căsătoriei ca origine a relelor sociale. Alţii se dedicau credinţei şi adunărilor pentru slujbe religioase publice ; iar formele fertile de antinomianism în rândul puritanilor mai bătrâni păreau să-şi fi găsit echivalentul în multitudinea noii recolte de reforme[29].

Cu toate acestea, în politica internă, „metoda cauzei unice" a avut o importanţă teoretică şi practică mai curând limitată, deoarece, cu excepţia perioadelor de isterie colectivă, experienţa personală directă relevă absurditatea abordării, iar presiunile din partea intereselor afectate îi opresc pe şarlatani să fie consideraţi salvatori.

Pe de altă parte, utopismul internaţionalist nu are un contact direct cu scena internaţională. Dacă este suficient de generică, teoria sa poate rătăci pe tot globul fără a risca măcar să intre în contact cu faptele dure ale politicii. Cel care ar proclama Cele patru libertăţi pentru înseşi Statele Unite ar constata din proprie experienţă enormitatea problemelor sociale şi politice implicate de orice încercare de a realiza aceste principii grandioase. În contrast, proclamarea Celor patru libertăţi „peste tot în lume" este suficient de generală pentru a evita legătura cu realităţile istorice şi cu faptele politice.

Reformatorul lipsit de responsabilitate găseşte în armonia teoriei moderne despre relaţiile internaţionale lucrul pe care-l căuta. Faptul că un panaceu este deseori nepotrivit cu o altă nevoie nu-l deranjează. Deoarece „cauza unică" este o abstracţie arbitrară dintr-o multitudine de cauze reale, o abstracţie şi deci o „cauză unică" este la fel de bună ca oricare alta. Cum, în continuare, căutarea „cauzei unice" derivă mai curând dintr-o vagă dorinţă de a contribui cu ceva la ameliorarea condiţiei umane decât dintr-o hotărâre fermă de a interveni într-o situaţie anume prin căi specifice, virtual, orice explicaţie generală a relelor lumii politice şi orice plan generic de a le remedia vor satisface nevoile psihice ale celor implicaţi.

În consecinţă, marele teren de vânătoare pentru „cauza unică" şi pentru „formula ştiinţifică" pentru a o rezolva a fost scena internaţională, cu marele ei sezon din perioada interbelică[30]. Societatea internaţională nu este organizată ; deci „organizarea internaţională" – în raţionalitatea sa abstractă, un tip de echivalent legal al sistemelor utopice filosofice din secolele al XVIII-lea şi XIX-lea – a devenit formula ştiinţifică ce a ajuns, de când celebrul pacifist şi câştigător al Premiului Nobel A.H. Fried a propus-o la începutul secolului, crezul unei întregi şcoli teoretice. Alţii ar căuta remedii materiale. Nu se poartă războaiele cu arme ? Hai să interzicem sau cel puţin să reducem armamentele, iar războiul nu va mai fi posibil sau, cel puţin, va deveni improbabil. Alţii, din nou, vor să combine remedii diferite, apărând combinaţia – „pe baze ştiinţifice" – ca singura potrivită. Partidul Radical-Socialist Francez promova „securitatea, arbitrajul, dezarmarea" ca o succesiune logică pentru stabilirea unei păci eterne, în timp ce socialiştii au inversat ordinea şi au acordat valoare ştiinţifică exclusiv formulei „securitate prin dezarmare şi arbitraj". Diplomaţia franceză a fost deosebit de productivă în asemenea scheme abstracte, precum „planul Briand", „planul Laval",

---

29. Ralph Waldo Emerson, *Essays : Second Series* (Houghton Mifflin, Boston, 1899), pp. 204-205.
30. Vezi Kenneth W. Thompson, *Ethics, Functionalism and Power in International Politics : The Crisis in Values* (Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1979), pp. 35-45.

„planul Tardieux", „planul Herriot" sau „planul Paul-Boncour", care pretindeau că oferă, într-o singură formulă, soluţia ştiinţifică a problemelor securităţii europene.

În alte cercuri, mai ales după criza din 1929, „cauza unică" a tulburărilor internaţionale a fost descoperită în domeniul economic. Restricţiile comerţului internaţional, lipsa resurselor şi insuficienţa puterii de cumpărare internaţionale au atras naţiunile în război, conform acestui argument. Deci hai să găsim o formulă pentru acorduri comerciale reciproce, pentru redistribuirea resurselor materiale şi acordarea de împrumuturi internaţionale – şi va fi pace. Având în vedere aspiraţiile imperialiste ale anilor '30, era logic că de câte ori naţiunile nu-şi pot schimba statu-quo-ul în mod paşnic, ele vor încerca să-l schimbe prin război ; deci schimbarea paşnică, precizată ştiinţific, va face războiul inutil. Deoarece îngrijorările bancherilor pentru investiţiile lor au fost responsabile pentru implicarea în primul război mondial, să interzicem împrumuturile către beligeranţi ; vom evita astfel participarea la următorul conflict. Mai recent, s-a „descoperit" că suveranitatea naţională este responsabilă pentru război ; rezultă că delegarea suveranităţii naţionale unei federaţii mondiale sau cel puţin unei federaţii de democraţii este soluţia ştiinţifică a problemei războiului şi păcii. Epoca noastră a fost tot timpul în căutarea unei formule ştiinţifice, însă realitatea încăpăţânată a transformat din nou soluţia de astăzi în eşecul de mâine.

Epoca „ştiinţifică" a relaţiilor internaţionale a produs înlocuirea evaluărilor autentic politice cu standarde pseudoştiinţifice ; în anumite cazuri, acest fenomen a mers atât de departe, încât a afectat, dacă nu a distrus, însăşi capacitatea de a adopta orice decizie politică inteligentă. Oricât de limitată şi de constrânsă, puterea este valoarea pe care viaţa internaţională o recunoaşte ca supremă. Testul prin care trebuie evaluate deciziile politice este aşadar măsura în care ele afectează distribuţia puterii. Întrebarea pe care şi-ar fi adresat-o Richelieu, Hamilton (şi Jefferson, dacă tot veni vorba) sau Disraeli înainte de a acţiona în exterior ar fi fost : Sporeşte sau scade hotărârea puterea acestei naţiuni sau a alteia ? Întrebarea „omului de ştiinţă" care studiază relaţiile internaţionale este diferită. Deoarece pentru el istoria chestiunilor internaţionale se reduce la o succesiune de probleme ştiinţifice, abordate corect sau incorect de decidenţii bine sau prost informaţi, valoarea supremă nu este puterea, ci adevărul. Căutarea şi menţinerea puterii devine o aberaţie din punctul de vedere al atitudinii politice, care caută cauze şi remedii. Dacă nu ne plac lucrurile aşa cum sunt ele, hai să căutăm cauza şi să schimbăm lucrurile schimbând cauza. Nu există nimic esenţial pentru care trebuie să te lupţi ; există întotdeauna ceva de analizat, de înţeles şi de reformat.

Cum a putut mentalitatea modernă să transforme credinţa în puterea atotcuprinzătoare a ştiinţei în *forţa care controlează* politica externă ? Din nou, răspunsurile trebuie căutate în premisele generale ale filosofiei raţionaliste, aparent verificată în asumpţiile sale universale de experienţa internă. Victoria liberalismului în politica internă a dus la o îngustare specifică a sferei politice şi la o lărgire corespunzătoare a celei nonpolitice ; iar ultima a fost deschisă speculaţiilor raţionale detaşate. Obiectivele care mai înainte fuseseră văzute drept premii în lupta pentru putere au fost abordate acum într-o manieră distantă, factuală şi gestionate conform tehnicilor specifice economiei, administraţiei şi dreptului. În primul rând, ştiinţele naturale şi religia s-au eliberat de sub dominaţia politică şi şi-au stabilit autonomia. Apoi, cucerind statul, liberalismul a eliberat un domeniu din ce în ce mai mare de sub controlul politic ; în

fine, a părut că reuşeşte să-l elimine chiar şi din stat şi să transforme arta conducerii într-o ştiinţă. Comerţul şi industria au fost primele care şi-au câştigat autonomia în era raţiunii. Ceea ce pentru fiziocraţi era încă un program politic, sugerat fără succes puterilor politice ale epocii, pentru Adam Smith era deja un sistem al adevărurilor ştiinţifice verificat prin experienţă, ale cărui implicaţii practice nu i-ar scăpa nici unui om rezonabil. Tribunalele politice au fost înlocuite de curţi independente formate din judecători instruiţi pentru a împărţi dreptatea conform principiilor ştiinţei dreptului. Sistemele electorale vechi şi arbitrare care favorizau unele grupuri au cedat în faţa instrumentelor ştiinţifice care puteau asigura reprezentare deplină şi egală pentru toţi cetăţenii. Administraţia civilă şi-a selecţionat funcţionarii pe baza unui sistem obiectiv, apolitic. Astăzi, reformele legislative sunt pregătite de comitete de experţi ce par a fi influenţate mai curând de considerente ştiinţifice decât de unele politice. Sistemul de taxe, administraţia şi asigurările au devenit „ştiinţifice" ca abordare şi, în fine, nu există un domeniu al activităţii guvernamentale care să nu fie considerat adecvat aplicării „ştiinţei politice".

Utilizarea metodei ştiinţifice în politică, spre care a fost condusă mentalitatea modernă de către percepţia sa asupra experienţei liberale, a fost şi este o greşeală în chestiunile interne. Aici, mecanismul rafinat al presiunilor politice şi interesul servesc drept limite automate ale excesului doctrinar. În domeniul internaţional, un mecanism similar care să acţioneze asupra indivizilor nu există. Aici credinţa în puterea nelimitată a ştiinţei a devenit deosebit de prolifică – şi deosebit de ineficientă. Pentru că, în respectiva arenă, panaceele produse de respectiva credinţă nu au vreo legătură cu forţele care determină cursul real al evenimentelor. Evenimentele fie îşi vor continua aşadar cursul ca şi cum toate acele propuneri ale comisiilor internaţionale de experţi şi alte instrumente raţionalist-utopice nu ar fi fost vreodată inventate. Sau mecanismele vor fi aplicate în circumstanţe excepţionale şi vor produce efecte neprevăzute de către iniţiatorii lor şi deseori dezastruoase pentru aceştia – ca sancţiunile aplicate Italiei în timpul războiului cu Etiopia. Dar, ca o ironie supremă, această şcoală teoretică încearcă să monopolizeze virtutea de a fi „practică" ; tratează cu dispreţ rarele tentative de a fundamenta acţiunea internaţională mai curând pe o înţelegere autentică a forţelor care determină realitatea politică decât pe idealurile postulate de raţiunea abstractă[31].

31. Încă din 1877, James Lorimer putea scrie în „Le Problème final du droit international", *Revue du droit international et de legislation comparée*, IX (1877), p. 184 : „Destul de ciudat, totuşi, aceste speculaţii ale utilitarismului britanic, privit ca un întreg, sunt, dintre toate disertaţiile despre acest subiect, cele mai puţin folositoare din punct de vedere practic". *Cf.* şi Beard, *A Foreign Policy in America*, p. 129 : „Aproape fiecare rău care era de neconceput pentru ideologia internaţionalistă în 1919 avea să-şi facă apariţia în următorii douăzeci de ani. Ar fi de presupus că această schemă de gândire se bazează pe nişte concepţii eronate despre natura şi tendinţele oamenilor şi ale naţiunilor, or, dacă explicaţia este invalidă, internaţionaliştii nu au adoptat abordarea «corectă» pentru atingerea scopului pe care şi l-au propus. Imaginea lumii nu a corespuns cu suficientă exactitate realităţilor sau metodele au fost deficiente din punct de vedere tehnic. Ei ar putea să atribuie – şi unii chiar au atribuit – înfrângerile lor nebuniei oamenilor şi naţiunilor, dar asta era o recunoaştere că premisele şi acţiunile lor din trecut se bazează pe nişte erori de calcul. În orice caz, verdictul era acelaşi cu excepţia cazului în care toată vina ar fi fost aruncată asupra americanilor, cei mai mari ţapi ispăşitori ai lumii".

4. Lupta pentru putere: politica de menţinere a statu-quoului

Politica internă şi internaţională nu sunt decât două manifestări diferite ale aceluiaşi fenomen: lupta pentru putere. Manifestările diferă în cele două sfere deoarece în cadrul fiecăreia predomină condiţii morale, politice şi sociale diferite. Societăţile naţionale occidentale arată un grad de coeziune mai mare în interiorul fiecăreia decât între ele. Uniformitatea culturală, unificarea tehnologică, presiunile externe şi mai ales o organizare politică ierarhică se îmbină pentru a face din societăţile naţionale un tot integrat, deosebit de alte societăţi naţionale. În consecinţă, ordinea politică internă este, de pildă, mai stabilă şi mai puţin supusă schimbărilor violente decât cea internaţională.

Întreaga istorie arată că naţiunile implicate în politica internaţională se pregătesc continuu, participă la sau îşi revin în urma violenţei organizate sub forma războiului. Pe de altă parte, în politica internă a democraţiilor occidentale, violenţa organizată, ca instrument de acţiune politică pe scară largă, a devenit o excepţie. Totuşi, potenţialul există şi aici, iar din când în când, teama de asemenea manifestări sub forma fricii de revoluţie a exercitat o influenţă importantă asupra gândirii şi acţiunii politice[1]. Din această perspectivă, diferenţa dintre politica internă şi cea internaţională este una de grad şi nu de natură.

Toate tipurile de politică, internă sau externă, evidenţiază trei modele fundamentale; mai precis, toate fenomenele politice pot fi reduse la trei tipuri esenţiale. O strategie politică îşi propune fie să menţină puterea, fie s-o sporească, fie s-o utilizeze demonstrativ.

Lor le corespund trei politici internaţionale tipice. O naţiune a cărei politică externă tinde către menţinerea puterii şi nu către schimbarea distribuţiei puterii în favoarea sa aplică politica statu-quo-ului. O naţiune a cărei politică externă vizează dobândirea unei puteri mai mari decât cea pe care o deţine – cu alte cuvinte, a cărei politică externă ţinteşte spre o schimbare favorabilă a statutului de putere – implementează politica imperialistă. O naţiune a cărei politică externă este destinată demonstrării puterii pe care o are, fie pentru a o menţine, fie pentru a o spori, duce

1. Acest lucru este adevărat mai ales pentru secolul al XIX-lea, după cum arăta Guglielmo Ferrero în *The Principles of Power* (G.P. Putnam's Sons, New York, 1942).

o politică de prestigiu[2]. Trebuie menţionat că formulările de mai sus sunt temporare şi sunt supuse unei aprofundări ulterioare[3].

Conceptul de „statu-quo” este derivat din *statu quo ante bellum*, un termen diplomatic referitor la obişnuitele clauze din tratatele de pace referitoare la evacuarea teritoriilor ocupate de trupele inamice şi restaurarea suveranităţii de dinainte de război. Astfel, tratatele de pace cu Italia[4] şi Bulgaria[5] de la sfârşitul celui de-al doilea război mondial prevedeau că „toate forţele armate ale Puterilor Aliate şi Asociate vor fi retrase” din teritoriile naţiunilor respective, „pe cât de curând cu putinţă şi în nici un caz mai târziu de nouăzeci de zile de la intrarea în vigoare a prezentului tratat”. Mai precis, în limita de timp, *statu-quoul ante bellum* trebuie restabilit în teritoriile avute în vedere[6].

Politica statu-quo-ului îşi propune menţinerea balanţei de putere care există într-un anumit moment al istoriei. S-ar putea spune că ea îndeplineşte aceeaşi funcţie pe care o joacă cea conservatoare în politica internă. Momentul istoric care serveşte ca punct de referinţă pentru politica statu-quoului este deseori sfârşitul unui război, când distribuţia de putere este codificată într-un tratat de pace. Acest lucru se întâmplă deoarece principala funcţie a unui tratat de pace este să formuleze în termeni legali schimbarea puterii pe care au adus-o victoria şi înfrângerea din războiul tocmai încheiat şi să asigure stabilitatea noii distribuţii de putere prin intermediul prevederilor normative. Deci este tipic pentru o politică a statu-quoului să devină apărătoarea tratatelor de pace care au pus punct ultimului război general. Guvernele europene şi

2. Nu este o abatere de la modelul terţiar al politicii internaţionale faptul că, uneori, o naţiune renunţă la putere fără a fi constrânsă fizic, cum a făcut Marea Britanie în privinţa Indiei în 1947 sau Statele Unite, de mai multe ori, în relaţiile cu ţările din America Latină. În aceste situaţii, naţiunea se comportă ca un comandant militar ce s-ar putea replia în anumite circumstanţe, deoarece frontul său este supraextins, liniile de comunicaţii îi sunt ameninţate sau deoarece doreşte să-şi concentreze forţele pentru atac. Similar, o naţiune se poate retrage dintr-o poziţie de putere pe care nu speră s-o poată apăra un timp îndelungat. De asemenea, ea poate schimba un tip de control cu altul – de pildă, pe cel militar cu cel politic, pe cel politic cu cel economic sau invers (înlocuirea politicii „bâţului” cu cea a bunului vecin este un exemplu relevant). O schimbare în obiectivele politicii externe poate necesita concentrarea efortului în altă direcţie. În orice caz, renunţarea voluntară la putere nu poate fi interpretată ca dezinteres faţă de putere, aşa cum replierea unui comandant militar nu înseamnă dezinteres faţă de victorie.
3. Trebuie subliniat în mod special că aceste modele diferite ale politicii internaţionale nu corespund neapărat motivaţiilor conştiente din partea decidenţilor sau partizanilor politicilor avute în vedere. Ei pot să nu conştientizeze caracterul real al politicilor pe care le aplică şi le sprijină. Mai precis, o naţiune poate intenţiona să aplice o politică a statu-quo-ului în timp ce, fără a fi conştientă de acest lucru, se lansează într-o politică imperialistă. Aşa s-a spus despre britanici, că şi-au creat imperiul „într-o stare de ignoranţă”. În ceea ce urmează în text ne vom preocupa exclusiv de caracterul real al politicilor aplicate şi nu de motivele celor care le implementează.
4. Vezi articolul 73, *The New York Times*, 18 ianuarie 1947, p. 26.
5. Vezi articolul 20, *ibid.*, p. 31.
6. Pentru mai multe exemple istorice, vezi Coleman Phillipson, *Termination of War and Treaties of Peace* (E.P. Dutton, New York, 1916), pp. 223 şi urm.

partidele politice care au aplicat o politică de statu-quo din 1815 până în 1848 au apărat aranjamentele de pace din 1815, de după războaiele napoleoniene. Principalul obiectiv al Sfintei Alianţe, semnată în 1815, era de menţinere a statu-quoului existent la sfârşitul conflictelor respective. În consecinţă, a funcţionat în principal ca un garant al tratatului de pace, adică al Tratatului de la Paris din 1815.

În această privinţă, legătura dintre politica de protejare a statu-quoului din 1815, Tratatul de la Paris şi Sfânta Alianţă este similară cu relaţia dintre politica în favoarea statu-quoului din 1918, tratatele de pace din 1919 şi Liga Naţiunilor. Distribuţia de putere existentă la sfârşitul primului război mondial şi-a găsit expresia legală în tratatele de pace din 1919. A devenit scopul de bază al Ligii Naţiunilor să menţină pacea, prin apărarea statu-quoului din 1918, aşa cum a fost formulat în tratatele de pace din 1919. Obligând membrii să „respecte şi să protejeze în faţa agresiunii integritatea teritorială şi independenţa politică a tuturor membrilor Ligii", articolul 10 al Pactului Ligii a recunoscut drept unul dintre scopurile înfiinţării Ligii menţinerea statu-quoului teritorial formulat în tratatele de pace din 1919. În consecinţă, în perioada postbelică, lupta în favoarea sau împotriva statu-quoului s-a purtat în jurul prevederilor teritoriale ale Tratatului de la Versailles şi al garanţiei lor din articolul 10 al Pactului Ligii. Este coerent din acest punct de vedere ca principalele state revizioniste să-şi întrerupă legăturile cu Liga Naţiunilor – Japonia în 1932, Germania în 1933, Italia în 1937.

O politică a statu-quoului nu se manifestă numai prin tratate de pace şi prin organizaţiile internaţionale care le susţin. Naţiunile care doresc să menţină o anumită distribuţie de putere ar putea folosi în sprijinul lor tratate speciale ca „Tratatul celor Nouă Puteri referitor la Principiile şi Politicile de urmat în problemele privind China"[7], semnat la Washington în 6 februarie 1922, şi „Tratatul de garanţie reciprocă între Germania, Belgia, Franţa, Marea Britanie şi Italia"[8], semnat la Locarno în 16 octombrie 1925.

„Tratatul celor Nouă Puteri" a transformat politica americană a „uşilor deschise" faţă de China într-o politică multilaterală pe care naţiunile interesate cel mai mult de schimburile comerciale cu China, dar şi China însăşi, s-au angajat s-o respecte. Obiectivul principal era acela de a stabiliza distribuţia de putere în China dintre naţiunile rivale. Acest lucru însemna că drepturile speciale pe care unele dintre ele, în special Marea Britanie şi Japonia, le dobândiseră în anumite zone ale teritoriului chinez, cum ar fi Manciuria şi diverse porturi, nu numai că rămâneau intacte, dar China nu trebuia să mai ofere drepturi noi nici uneia dintre părţile contractante.

Tratatul de la Locarno, de garanţie reciprocă, şi-a propus să suplimenteze garanţia teritorială generală a statu-quoului din 1918, conţinută în articolul 10 al Pactului Ligii, cu una specială, referitoare la frontiera vestică a Germaniei. Articolul 1 al Tratatului se referea în special la asigurarea „menţinerii statutului teritorial rezultat din frontierele între Germania şi Belgia şi Germania şi Franţa".

Tratatele de alianţă au în special funcţia de a menţine în anumite aspecte statu-quoul teritorial. Astfel, după victoria din războiul împotriva Franţei şi înfiinţarea Imperiului German în 1871, Bismarck a încercat să protejeze recent dobândita poziţie dominantă

7. *United States Treaty Series*, nr. 671 (Washington, 1923).
8. *American Journal of International Law*, vol. 20 (1926), supliment, p. 22.

în Europa prin alianţe destinate să prevină un război de revanşă din partea Franţei. În 1879, Germania şi Austria au semnat o alianţă pentru apărare reciprocă împotriva Rusiei, iar în 1894, Franţa şi Rusia au intrat într-o alianţă defensivă împotriva aranjamentului germano-austriac. Teama (de ambele părţi) că cealaltă alianţă şi-ar propune să schimbe statu-quoul, în timp ce susţine că vrea să-l protejeze, a fost unul dintre factorii principali care au condus la conflagraţia generală a primului război mondial.

Tratatele de alianţă pe care Franţa le-a încheiat cu Uniunea Sovietică, Polonia, Cehoslovacia şi România în perioada interbelică erau destinate menţinerii statu-quoului, în principal, în perspectiva unei tentative germane de a-l modifica. Tratate asemănătoare între Cehoslovacia, Iugoslavia şi România şi tratatul dintre Cehoslovacia şi Uniunea Sovietică au avut acelaşi scop. Ineficienţa lor, demonstrată între 1935 şi 1939, a fost unul dintre motivele cele mai importante care au stat la baza atacului Germaniei împotriva Poloniei din 1939. Alianţa britanico-poloneză din 5 aprilie 1939 a fost ultima tentativă de a proteja măcar o parte a statu-quoului teritorial din zona frontierei estice a Germaniei. Alianţele contemporane pe care Uniunea Sovietică le-a încheiat cu statele est-europene şi cele pe care ţările Europei de Vest le-au încheiat între ele şi cu Statele Unite urmăresc, în mod asemănător, menţinerea statu-quoului, aşa cum a fost el stabilit în regiunile respective la sfârşitul celui de-al doilea război mondial.

Manifestarea politicii de statu-quo care a avut cea mai mare importanţă pentru Statele Unite şi a constituit piatra unghiulară a politicii externe americane este doctrina Monroe. Declaraţie unilaterală a preşedintelui Monroe din mesajul anual adresat Congresului la 2 decembrie 1823, doctrina conţinea cele două principii esenţiale oricărei politici a statu-quoului. Pe de o parte, se stipula respectarea de către Statele Unite a distribuţiei de putere existente în emisfera vestică : „Nu ne vom amesteca în coloniile existente şi-n teritoriile dependente ale vreunei puteri europene". Pe de altă parte, se proclama rezistenţa din partea Statelor Unite faţă de orice schimbare întreprinsă de vreo putere din afara continentului american : „Dar în ceea ce priveşte guvernele care şi-au declarat independenţa şi şi-o menţin... nu am putea interpreta vreo implicare din partea puterilor europene, pentru a le oprima sau a le controla destinul în orice alt fel, decât ca pe manifestarea unei atitudini neprieteneşti faţă de Statele Unite". După cum declara preşedintele Franklin D. Roosevelt într-un discurs ţinut în faţa forumului suprem al Uniunii Pan-Americane, la 12 aprilie 1933 : „Doctrina Monroe a fost şi este orientată împotriva dobândirii, indiferent de metodă, a controlului de teritorii suplimentare efectuat de o putere nonamericană"[9].

Am susţinut că politica de statu-quo vizează menţinerea distribuţiei puterii aşa cum este ea într-un anumit moment al istoriei. Asta nu înseamnă însă că se opune, în mod necesar, oricărui tip de schimbare. Deşi nu se opune schimbării în sine, se opune oricărui tip de modificare ce ar însemna răsturnarea relaţiilor de putere între două sau mai multe naţiuni, reducând, de pildă, statul *A* de la o putere principală la una de mâna a doua şi ridicând statul *B* pe poziţia dominantă, deţinută anterior de celălalt. Totuşi, ajustări minore care conservă poziţiile de putere relativă ale naţiunilor implicate

9. *Roosevelt's Foreign Policy, 1933-41. F.D.R.'s Unedited Speeches and Messages* (Wilfred Funk, New York, 1942), p. 4.

sunt compatibile cu o politică de statu-quo. De exemplu, achiziţionarea teritoriului Alaskăi de către Statele Unite în 1867 nu a afectat statu-quoul dintre Statele Unite şi Rusia deoarece, ţinând cont de tehnologia de comunicaţii şi cea militară a vremii, cumpărarea de către SUA a acestui teritoriu, pe atunci inaccesibil, nu a influenţat într-o măsură considerabilă distribuţia de putere între Washington şi Moscova.

Similar, obţinând Insulele Virgine de la Danemarca în 1917, Statele Unite nu s-au lansat într-o politică urmărind schimbarea statu-quoului în privinţa republicilor din America Centrală. Chiar dacă achiziţia a îmbunătăţit mult poziţia strategică a Statelor Unite pentru apărarea Canalului Panama, ea nu a modificat relaţiile de putere dintre SUA şi statele din regiune. Acţiunea ar fi putut consolida deja predominanta poziţie a Washingtonului în Marea Caraibilor, dar nu a creat-o şi, în consecinţă, a fost compatibilă cu o politică a statu-quoului. S-ar putea spune chiar că, întărind dominaţia Statelor Unite în republicile din America Centrală, practic s-a întărit distribuţia de putere existentă, servindu-se astfel obiectivele respectivei politici.

Începând din 1962, Uniunea Sovietică a început să-şi extindă în mod semnificativ influenţa prin amplasarea de rachete în Cuba. Administraţia Kennedy a calculat cursurile posibile de acţiune pentru a le înlătura, inclusiv pe cel al unei lovituri aeriene ; în cele din urmă, a ales politica de blocadă şi carantină. Sovieticii şi-au retras rachetele, ca urmare a acordului dintre Kennedy şi Hruşciov, dar au sprijinit în continuare regimul lui Castro, printr-o masivă asistenţă economică şi militară. Între timp, Cuba a încercat să-şi sporească propria influenţă ideologică în Marea Caraibilor şi în America Centrală. Până-n anii '80, au fost descoperite ajutoare militare şi personal militar cubanez şi sovietic în ţări ca Grenada şi Nicaragua. Lăsând la o parte problema sprijinului popular pentru intervenţia Cubei în aceste ţări, problema cu care s-au confruntat decidenţii americani a fost în ce măsură era pus în pericol statu-quoul. Afecta intervenţia independentă a Havanei statu-quoul ? Era acţiunea Cubei, ca surogat al sovieticilor, o ameninţare reală ? Reprezenta implicarea sovieticilor o încălcare a doctrinei Monroe şi a Acordului Kennedy-Hruşciov şi, în sine, o ameninţare a statu-quoului ? Începând cu John F. Kennedy, administraţiile americane din anii următori au fost obligate, la rândul lor, să răspundă la această întrebare. La 25 octombrie 1983, administraţia Reagan a invadat Grenada, aparent pentru a proteja vieţile celor aproximativ 1 000 de americani de pe insulă, dar în realitate deoarece Grenada era văzută ca un arsenal pentru acţiunile militare concepute, acolo şi în alte zone din Caraibe, de cubanezi şi sovietici. Observatorii au continuat să se întrebe dacă acestea constituiau cu adevărat o ameninţare reală la adresa statu-quoului regional ; răspunsuri conflictuale au fost emise în Europa şi în America, politica preşedintelui Reagan intrând în vizorul criticilor. Standardul pentru judecarea implicării cubanezo-sovietice în Caraibe şi a răspunsului decidenţilor americani contura o schimbare importantă în distribuţia de putere şi, implicit, în statu-quo.

5. Lupta pentru putere : imperialismul

Ce nu este imperialismul

Analiza obiectivă a achiziţionării Insulelor Virgine de către Statele Unite ne arată că operaţia făcea parte din politica statu-quoului în regiune. Cu toate acestea, acţiunea – precum şi altele similare care tindeau spre întărirea poziţiei Statelor Unite în Marea Caraibilor – a fost descrisă de mulţi observatori ca fiind imperialistă. Aceştia au utilizat termenul *imperialist* nu pentru a caracteriza obiectiv un anumit tip de politică externă, ci ca pe un termen de discreditare a politicii căreia ei i se opuneau. Folosirea arbitrară a termenului a devenit atât de răspândită, încât astăzi noţiunile *imperialism* şi *imperialist* sunt aplicate fără discernământ oricărui tip de politică externă, indiferent de natura sa, căreia utilizatorul se întâmplă să i se opună.

Anglofobii se vor referi la imperialismul britanic ca la o realitate în 1980, aşa cum o făceau în 1940 sau în 1914. Rusofobii vor numi imperialism orice ar face Rusia în politica sa externă. Uniunea Sovietică a considerat că toţi participanţii la al doilea război mondial purtau un război imperialist, până când a fost atacată de Germania, în 1941 ; atunci războiul pe care îl purta a devenit, prin definiţie, antiimperialist. *Imperialismul american* este un termen standard. Pentru a spori confuzia, unele sisteme politice şi economice, grupuri economice, precum bancherii şi industriaşii, sunt identificate fără discriminare cu politicile externe imperialiste.

În acest proces de utilizare fără distincţii, termenul *imperialist* şi-a pierdut orice sens concret. Imperialist poate fi orice stat dacă cineva se opune politicii sale externe. În asemenea circumstanţe, este de datoria analizei teoretice să se distanţeze de utilizarea populară pentru a-i da termenului un sens neutru din punct de vedere etic, obiectiv şi definibil, care să fie în acelaşi timp folositor pentru teoria şi practica politicii internaţionale[1].

Înainte de a ne întreba ce este imperialismul, să vedem ce nu înseamnă el, dar – adeseori – se presupune că ar desemna. Cele trei erori populare cel mai des întâlnite care ne solicită atenţia sunt următoarele :

1. Termenul este deseori folosit ca sinonim pentru orice fel de expansiune colonială, ca, de exemplu, în Parker Thomas Moon, *Imperialism and World Politics* (Macmillan, New York, 1926). Această utilizare nu poate fi criticată, din punct de vedere teoretic, atât timp cât nu implică o teorie asupra naturii politicii expansioniste ca atare. Cum în text suntem preocupaţi de caracteristicile generale ale politicii de expansiune, este evident că un concept limitat la fenomenul expansiunii coloniale este prea îngust pentru scopul nostru.

1. Nu orice politică externă care vizează creşterea puterii unei naţiuni este în mod necesar o manifestare a imperialismului. Am înlăturat deja aceste concepţii greşite în discuţia noastră despre politica statu-quoului[2]. Am definit imperialismul ca pe o politică ce-şi propune răsturnarea statu-quoului, schimbarea relaţiilor de putere între două sau mai multe naţiuni. O politică ce-şi propune doar ajustări, lăsând esenţa relaţiilor de putere intactă, operează încă în cadrul unei politici de statu-quo.

Opinia care identifică imperialismul cu orice sporire intenţionată a puterii este promovată în principal de două grupuri. Cei care se opun din principiu oricărei naţiuni individuale şi politicilor acesteia, cum sunt anglofobii, rusofobii şi antiamericanii, privesc însăşi existenţa obiectului fobiei lor ca pe o ameninţare la adresa lumii. Când o astfel de ţară îşi sporeşte puterea, cei care se tem de ea trebuie să vadă acţiunea ca o etapă către cucerirea lumii – adică o manifestare a politicii imperialiste. Pe de altă parte, sunt cei care, în calitate de moştenitori ai filosofiei secolului al XIX-lea, vor condamna orice politică externă vizând creşterea puterii, considerând orice politică externă activă ca un rău ce trebuie să dispară în viitorul apropiat. Ei vor identifica acea politică externă cu ceea ce pentru ei este paradigma răului, imperialismul.

2. Nu orice politică externă care îşi propune protejarea unui imperiu existent este imperialistă. Multă lume crede că este imperialism orice face o naţiune ca Marea Britanie, China, Uniunea Sovietică sau Statele Unite pentru a-şi menţine dominaţia într-o regiune. Astfel, termenul ajunge să fie identificat cu păstrarea, apărarea şi stabilizarea unui imperiu deja existent, în locul procesului dinamic de creare a unuia nou. Deşi este logic să aplicăm termenul *imperialism* politicii interne a unui imperiu existent, este confuz şi înşelător să-l folosim pentru a desemna o politică externă cu un caracter esenţial static şi conservator, deoarece în politica internaţională el este opus politicii de statu-quo şi are o conotaţie dinamică. Istoria a ceea ce este numit de obicei *imperialism britanic* este instructivă în acest sens.

Originea termenului *imperialism britanic* se regăseşte în însăşi Marea Britanie. El a fost folosit pentru prima dată de conservatorii lui Disraeli în campania pentru alegerile din 1874. După cum a conceput-o Disraeli şi au dezvoltat-o ulterior Joseph Chamberlain şi Winston Churchill, era opusul a ceea ce conservatorii numeau cosmopolitismul şi internaţionalismul liberalilor. Şi-a găsit expresia concretă în programul politic al „federaţiei imperiale". Cele mai importante puncte ale sale erau : 1) unificarea şi integrarea Marii Britanii şi a posesiunilor sale într-un imperiu unificat, cu ajutorul taxelor vamale ; 2) păstrarea terenului liber pentru coloniştii englezi ; 3) forţe armate unificate ; şi 4) un organ reprezentativ central în Londra.

În perioada în care a fost conceput şi aplicat acest program „imperialist", expansiunea teritorială a Marii Britanii ajunsese practic la sfârşit. În consecinţă, era un program de consolidare, nu de expansiune. Îşi propunea să protejeze şi să exploateze ceea ce deja deţinea. Încerca să stabilizeze distribuţia puterii apărute odată cu crearea Imperiului Britanic.

---

2. În această chestiune, vezi discuţia de la capitolul 4.

Când Kipling justifica imperialismul britanic drept „povara omului alb", povara se afla deja pe umeri. Din anii 1870, „imperialismul" – adică politica externă britanică referitoare la posesiunile de peste mări – a fost în principal o politică de statu-quo şi deloc imperialistă în sensul exact al termenului. Antiimperialiştii din Marea Britanie şi de oriunde s-au opus politicii de exploatare şi consolidare, în special în Africa şi India, considerându-le „imperialiste", luând de bune sloganurile lui Disraeli şi Chamberlain şi confundând consecinţele imperialismului cu imperialismul ca atare. În realitate, când Churchill refuza în 1942 „să guverneze peste lichidarea Imperiului Britanic", el vorbea nu ca un imperialist, ci ca un conservator în chestiuni de politică externă, un apărător al statu-quoului imperial.

„Imperialismul" britanic şi oponenţii săi sunt exemple strălucite ale confuziei dintre, pe de o parte, consolidarea şi apărarea imperiului şi, pe de altă parte, imperialism. Dar nu este singurul exemplu. Când vorbim despre Imperiul Roman şi imperialismul roman, ne gândim în mod natural la perioada istoriei romane care începe cu Augustus, primul împărat care a guvernat ceea ce s-a numit pentru prima dată *imperium Romanum*. Dar când el le-a acordat Romei şi posesiunilor sale constituţia unui imperiu, în esenţă expansiunea se oprise. Politica externă a Republicii, de la războaiele punice până la răsturnarea acesteia de către Iulius Cezar, a fost într-adevăr imperialistă, în sensul exact al termenului. În acea perioadă, înfăţişarea politică a lumii a fost schimbată şi transformată într-una romană. Politica externă a împăraţilor şi războaiele lor continue au servit scopului major de protejare a ceea ce fusese cucerit înainte. Nu într-un mod foarte diferit de politicile „imperialiste" ale Marii Britanii, de la Disraeli până la Churchill, politica externă romană a fost una de conservare a statu-quoului. Când s-au produs cuceriri, ca în cazul lui Traian, de exemplu, aceste politici au servit scopului păstrării supremaţiei romane.

Acelaşi lucru este valabil şi pentru aspectele teritoriale ale „imperialismului" american, de la începutul secolului XX până la al doilea război mondial. Importanta dezbatere pro sau contra imperialismului american, care s-a purtat în primele decenii ale secolului, a urmat marii expansiuni imperialiste din secolul al XIX-lea. Politica ce făcea obiectul dezbaterii era în esenţă una de consolidare, de protecţie, de explorare – mai precis, una de statu-quo. Când, în 1898, William Graham Sumner vorbea despre politica americană de expansiune teritorială ca despre „cucerirea Statelor Unite de către Spania"[3], se referea la un fapt deja consumat. Când senatorul Albert J. Beveridge declara că „Dumnezeu ne-a făcut capabili să guvernăm ca să-i conducem pe sălbatici şi senili"[4], el mai curând justifica o dominaţie deja stabilită decât susţinea una planificată pentru viitor.

Astfel, atât în Marea Britanie, cât şi în Statele Unite, o mare parte a disputei moderne pe tema imperialismului a urmat după procesul expansiunii imperiale, condamnând-o sau justificând-o retrospectiv. În ceea ce priveşte politicile aplicate în mod real,

3. Vezi citarea precedentă, p. 77, nota 20.
4. Discurs în Senat, 9 ianuarie 1900, retipărit în Ruhl J. Bartlett, *The Record of American Diplomacy*, ediţia a patra (Alfred A. Kopf, New York, 1964), p. 385.

dezbaterea se ocupă mai ales cu efectele politicilor imperialiste – administrarea şi păstrarea imperiului. Explicaţia nu este prea greu de găsit. Marea dezbatere a început în Anglia odată cu exaltarea de către conservatori a Imperiului Britanic, un fel de contrapartidă la naţionalismul european. Imperiul era unul colonial şi astfel a devenit prototipul imperiului modern. În consecinţă, dobândirea şi exploatarea de colonii a ajuns sinonimă cu imperiul, care a primit implicit o conotaţie economică. Aceasta a dat naştere celui mai extins, sistematic şi popular curent de gândire care a încercat să explice imperialismul în epoca modernă : teoriile economice ale imperialismului. Aici vom găsi a treia percepţie greşită care a ascuns adevărata natură a imperialismului.

Teoriile economice ale imperialismului

Teoriile marxistă, liberală şi cea „malefică" a imperialismului

Teoriile economice ale imperialismului au fost dezvoltate de trei şcoli diferite : marxistă, liberală şi cea denumită în mod adecvat teoria „malefică"[5] a imperialismului.

Teoria marxistă a imperialismului se fundamentează pe convingerea, esenţială pentru întreaga gândire marxistă, că toate fenomenele politice sunt reflexia forţelor economice. În consecinţă, fenomenul politic al imperialismului este produsul sistemului economic în care-şi găseşte originile – capitalismul. După teoria marxistă, societăţile burgheze sunt incapabile să-şi găsească pieţe suficiente pentru produsele lor şi investiţii pentru capitalul disponibil. În consecinţă, ele au tendinţa de a înrobi zone noncapitaliste din ce în ce mai mari, sau chiar şi capitaliste, pentru a le transforma în pieţe pentru produsele în surplus şi a găsi oportunităţi de investiţii pentru capitalul lor.

Marxiştii moderaţi, cum ar fi Kautsky şi Hilferding, credeau că imperialismul este una dintre politicile capitalismului şi că este aşadar o strategie opţională, care poate fi aleasă în funcţie de circumstanţe. Pe de altă parte, Lenin[6] şi adepţii săi, în special Buharin[7], identificau direct cu capitalismul cu imperialismul. Imperialismul este acelaşi lucru cu capitalismul – stadiul de dezvoltare monopolistă. După Lenin, „imperialismul este capitalismul în faza de dezvoltare în care s-a instaurat dominaţia monopolurilor şi a capitalului financiar ; în care exportul de capital a dobândit o importanţă foarte mare ; în care a început diviziunea lumii între câteva mari trusturi internaţionale ; în care împărţirea tuturor teritoriilor lumii între marii capitalişti a fost încheiată"[8].

5. Charles A. Beard, *The Devil Theory of War* (Vanguard Press, New York, 1936) ; vezi şi *The New Republic*, vol. 86 (4, 11, 18 martie 1936).
6. *Collected Works* (International Publishers, New York, 1927), vol. XVIII ; *Selected Works* (International Publishers, New York, 1935), vol. V.
7. *Imperialism and World Economy* (International Publishers, New York, 1929). Dintre autorii care, în afara celor deja menţionaţi, au influenţat în mod deosebit dezvoltarea teoriei marxiste a imperialismului, Rosa Luxemburg şi Fritz Sternberg trebuie menţionaţi în mod special ; *cf.* lucrarea celui din urmă *The Coming Crisis* (John Day, New York, 1946).
8. *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism* (International Publishers, New York, 1933), p. 72.

În ochii marxiştilor, capitalismul este răul suprem, iar imperialismul doar manifestarea sa necesară sau probabilă. Avându-l ca principal reprezentant pe John A. Hobson[9], şcoala liberală este preocupată în mod special de imperialism, pe care-l consideră rezultatul nu al capitalismului ca atare, ci al unor deficienţe în interiorul sistemului capitalist. La fel ca marxismul, şcoala liberală apreciază că surplusul bunurilor şi al capitalurilor ce-şi caută debuşeele pe piaţă constituie rădăcina imperialismului. Dar, după Hobson şi şcoala sa, expansiunea imperialistă nu este inevitabilă şi nici cea mai raţională metodă de a scăpa de respectivele surplusuri. Deoarece sunt rezultatul unor limitări ale puterii de cumpărare, soluţia rezidă în dezvoltarea pieţei interne prin reforme economice, cum ar fi creşterea puterii de cumpărare şi eliminarea economiilor excesive. Credinţa în existenţa unei alternative interne la imperialism distinge, în mare, şcoala liberală de marxism.

Teoria imperialismului „malefic" operează la un nivel intelectual mai coborât decât celelalte două teorii. Este foarte apreciată de pacifişti şi a devenit parte a arsenalului propagandei comuniste. Se poate spune că a reprezentat filosofia oficială a Comitetului Nye, care a investigat, în 1934-1936, în numele Senatului american, influenţa intereselor financiare şi industriale asupra intervenţiei Statelor Unite în primul război mondial. Publicitatea de care au beneficiat lucrările comitetului a transformat temporar teoria „malefică" a imperialismului în cea mai populară explicaţie a politicii externe americane. Simplitatea teoriei a contribuit mult la popularitatea sa. Ea identifica o serie de grupuri care au profitat în mod evident de pe urma războiului, cum ar fi producătorii de tehnică militară (aşa-numiţii fabricanţi de muniţii), bancherii internaţionali („Wall Street") ş.a.m.d. Deoarece au profitat de război, înseamnă că au avut interesul să-l declanşeze. Astfel, profitorii războiului se transformă în „instigatori la război", „diavoli" care planifică războaie pentru a se îmbogăţi.

În timp ce marxiştii extremişti echivalează capitalismul cu imperialismul, iar moderaţii şi discipolii lui Hobson văd în imperialism rezultatul deficienţelor din interiorul sistemului capitalist, pentru adepţii teoriei „malefice" imperialismul şi războiul în general nu reprezintă altceva decât o conspiraţie a capitaliştilor diabolici, în scopul obţinerii unor câştiguri private.

Critica teoriilor

Sofisticate sau primitive, toate explicaţiile istorice ale imperialismului nu trec examenul istoriei. Interpretarea economică a imperialismului ridică o experienţă istorică limitată, fundamentată pe câteva cazuri izolate, la rangul de lege universală a istoriei. Este adevărat că, la sfârşitul secolului al XIX-lea şi în secolul XX, un mic număr de războaie a fost purtat în primul rând, dacă nu exclusiv, pentru obiective economice. Exemplele clasice sunt războiul anglo-bur din perioada 1899-1902 şi războiul Chaco între Bolivia şi Paraguay (1932-1935). Responsabilitatea principală a grupurilor de interese aurifere din Marea Britanie pentru războiul bur poate fi cu greu negată.

9. *Imperialism* (G. Allen and Unwin, New York, 1938).

Războiul Chaco este considerat de unii ca fiind mai ales un război între două companii pentru controlul câmpurilor petroliere.

Dar în întreaga perioadă a capitalismului matur, nici un război, cu excepţia celui bur, nu a fost purtat de marile puteri exclusiv sau chiar predominant pentru atingerea unor obiective economice. De exemplu, războiul austro-prusac din 1866 şi cel franco-german din 1870 nu au avut scopuri economice. Au fost războaie politice, într-adevăr imperialiste, purtate pentru stabilirea unei noi distribuţii de putere – la început în favoarea Prusiei în interiorul Germaniei, apoi în favoarea Germaniei în sistemul european de state. Războiul Crimeii dintre 1854 şi 1856, războiul hispano-american din 1898, războiul ruso-japonez din 1904-1905, războiul italo-otoman din 1911-1912 şi mai multe confruntări balcanice manifestă obiective economice doar în plan secundar, dacă au avut într-adevăr asemenea obiective. Cele două războaie mondiale au fost cu siguranţă războaie politice, a căror miză era dominaţia Europei, dacă nu a lumii. În mod natural, victoria a adus avantaje economice, iar înfrângerea a provocat mai ales pierderi economice. Dar aceste consecinţe nu reprezentau miza reală ; erau doar consecinţe accidentale ale victoriei şi înfrângerii. Efectele economice respective constituiau cu atât mai puţin motivele care au determinat chestiunea războiului şi a păcii în mintea oamenilor de stat responsabili.

Teoriile economice ale imperialismului nu sunt susţinute deci de experienţa istorică a perioadei de care se presupune că este intim legată, dacă nu identică cu imperialismul, perioada capitalistă. Mai mult, principalele perioade ale expansiunii coloniale pe care teoriile economice tind să le identifice cu imperialismul preced era capitalismului matur şi nu pot fi atribuite contradicţiilor interne ale capitalismului decadent. În comparaţie cu cele din secolele al XVI-lea, al XVII-lea şi al XVIII-lea, achiziţiile coloniale ale secolelor al XIX-lea şi XX sunt mici. Ultima fază a capitalismului a fost martora lichidării imperiilor pe scară largă, prin retragerea din Asia şi Africa a Marii Britanii, Franţei, Portugaliei şi Olandei.

Dovezile istorice sunt şi mai defavorabile dezbaterilor asupra afirmaţiilor teoriilor economice, dacă sunt aplicate pentru a explica procesele de construcţie imperială precapitaliste. Strategiile care au condus la înfiinţarea imperiilor egiptean, asirian şi persan în Antichitate erau imperialiste în sens politic. La fel au fost şi cuceririle lui Alexandru cel Mare şi politicile Romei în secolul I î.Hr. Expansiunea arabă din secolele al VII-lea şi al VIII-lea a manifestat toate trăsăturile imperialismului. Papa Urban al II-lea a folosit argumentul imperialist tipic când, în 1095, a explicat, la Conciliul de la Clermont, raţiunile Primei Cruciade : „Pământul pe care-l locuiţi, închis în toate părţile de mări şi înconjurat de vârfuri muntoase, este prea îngust pentru o populaţie atât de numeroasă ; nu abundă în bogăţii şi abia furnizează suficientă hrană pentru cei care-l cultivă. Din acest motiv, vă veţi omorî şi vă veţi devora unul pe altul, veţi purta războaie şi foarte mulţi dintre voi vor pieri în lupte civile”[10]. Ludovic al XIV-lea, Petru cel Mare şi Napoleon I au fost marii imperialişti ai epocii moderne precapitaliste.

10. F.A. Ogg (ed.), *A Source Book of Medieval History* (American Book Company, New York, 1907), p. 286.

Toate imperialismele epocii precapitaliste de mai sus împart cu cele ale perioadei capitaliste tendinţa de a răsturna relaţiile de putere consacrate şi de a le înlocui cu dominaţia puterilor imperialiste. Dar cele două epoci au în comun şi subordonarea obiectivelor economice consideraţiilor politice.

Alexandru cel Mare şi Napoleon I nu s-au aventurat mai mult decât Hitler în politicile imperialiste de dragul câştigurilor personale sau pentru a evita deficienţele sistemelor economice. Ceea ce doreau ei era acelaşi lucru pe care îl doreşte un magnat al industriei când încearcă să instaureze un „imperiu" industrial, achiziţionând companii după companii până când ajunge să domine un sector într-o manieră monopolistă sau semimonopolistă. Ceea ce doresc imperialistul precapitalist, capitalistul imperialist şi „imperialistul" capitalist este puterea, şi nu câştigul economic. Magnatul nu este mai puţin atras de scopul său „imperialist", de necesitatea economică sau de lăcomie decât era atras Napoleon I. Câştigul personal şi soluţionarea problemelor economice prin expansiunea imperialistă sunt pentru toţi un beneficiu plăcut, un produs secundar bine-venit, dar nu ţinta de care este atrasă frenezia capitalistă.

Am ajuns la concluzia că imperialismul nu este determinat de economie, capitalistă sau de orice alt fel. Acum vom vedea că, *per se*, capitaliştii nu sunt imperialişti. Conform teoriilor economice, mai ales a celei „malefice", capitalismul utilizează guvernele ca instrumente pentru instigarea politicilor imperialiste. Totuşi, cazurile istorice citate în sprijinul interpretării demonstrează că, în majoritatea situaţiilor, a existat relaţia inversă între oamenii de stat şi capitalişti. Politicile imperialiste erau în general concepute de guverne care îi chemau pe capitalişti pentru sprijinirea lor. Astfel, dovezile istorice indică primatul politicii asupra economiei şi faptul că „domnia omului de finanţe… asupra politicii internaţionale" este, într-adevăr, după cum spune profesorul Schumpeter, „o poveste jurnalistică, contrazicând aproape ilar faptele"[11].

Departe de a fi instigatorii, capitaliştii ca grup – în afara unor indivizi – nici măcar nu au fost susţinători entuziaşti ai politicilor imperialiste. Literatura şi politicile grupurilor şi partidelor politice reprezentând elementele capitaliste în societăţile moderne sunt o demonstraţie a opoziţiei comercianţilor şi claselor industriale faţă de orice politică externă care, ca şi imperialismul, poate să conducă la război. După cum spunea profesorul Viner:

> În general, clasele de mijloc au sprijinit pacifismul, internaţionalismul, concilierea internaţională şi reglementarea disputelor, dezarmarea – în măsura în care ele au avut adepţi. De obicei, aristocraţii, agricultorii şi deseori angajaţii urbani erau expansioniştii, imperialiştii, şoviniştii. În Parlamentul britanic, purtătorii de cuvânt ai „intereselor financiare, ai claselor de mijloc noi formate în nordul industrial şi în „City-ul" londonez erau cei care calmau spiritele în timpul războaielor napoleoniene, al celui din Crimeea, în Războiul Burilor şi în perioada dintre ascensiunea lui Hitler şi invazia germană a Poloniei. În ţara noastră, în general, opoziţia importantă faţă de

11. Joseph Schumpeter, *Business Cycles* (McGraw Hill, New York şi Londra, 1939), vol. 1, p. 495, nr. 1.

Revoluţia Americană, războiul din 1812, imperialismul din 1898 şi faţă de politica antinazistă a administraţiei Roosevelt înaintea atacului de la Pearl Harbor a provenit dinspre cercurile de afaceri[12].

De la Sir Andrew Freeport în *Spectator*, la începutul secolului al XVIII-lea, până la lucrarea lui Norman Angell, *The Great Illusion*, în vremea noastră, convingerea capitaliştilor, în calitate de clasă, şi cea a majorităţii, ca indivizi, a fost că „războiul nu rentează", că războiul este incompatibil cu o societate industrială, că interesele capitalismului au nevoie de pace, şi nu de război. Numai pacea permite calculele raţionale pe care se fundamentează acţiunile capitaliştilor. Războiul poartă cu el un element de iraţionalitate şi haos străin spiritului capitalist. Ca tentativă de răsturnare a relaţiilor de putere existente, imperialismul implică însă riscul inevitabil al războiului. Capitaliştii, ca grup, se opun deci războiului ; ei nu iniţiază şi sprijină numai cu rezerve şi sub presiune politicile imperialiste care ar putea conduce şi de multe ori determină izbucnirea războaielor.

Cum a fost posibil ca un corpus doctrinar ca teoriile economice ale imperialismului, atât de îndepărtate de experienţă, să domine opinia publică ? Doi factori sunt responsabili de succesul lor : climatul opiniei în lumea occidentală şi natura doctrinelor. Am indicat deja tendinţa generală a epocii de a reduce problemele politice la economie[13]. Capitaliştii şi criticii lor sunt în egală măsură vinovaţi pentru această eroare fundamentală. Primii aşteptau din partea dezvoltării capitalismului, eliberat de lanţurile atavismelor epocii precapitaliste şi funcţionând numai după propriile legi, prosperitatea generală şi pacea. Ceilalţi erau convinşi că aceste scopuri pot fi atinse numai prin reformarea sau răsturnarea sistemului capitalist. Ambele părţi au căutat remedii economice ale problemelor politice. Bentham promova emanciparea coloniilor ca metodă de a evita conflictele imperialiste care conduceau la război. Proudhon, Cobden şi discipolii lor vedeau în taxe singura sursă a conflictelor internaţionale şi au considerat că pacea va fi atinsă prin extinderea liberului schimb[14].

În contemporaneitate, s-a susţinut că, din motiv ce imperialismul german, italian şi japonez au izvorât din nevoi economice, ţările respective s-ar fi abţinut de la aplicarea unor politici imperialiste dacă ar fi primit împrumuturi, colonii şi acces la sursele de materii prime. Conform acestei logici, naţiunile sărace se implică în războaie pentru

---

12. Jacob Viner, „Peace as an Economic Problem", în *International Economics* (Free Press, Glencoe, 1951), p. 255. *Cf.* Philip S. Foner, *Business and Slavery : The New York Merchants and the Irrepresible Conflict* (University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1941), despre opoziţia comercianţilor din New York şi din Noua Anglie faţă de Războiul Civil şi despre declaraţia adresată de Disraeli lordului Salisbury în 26 septembrie 1876 : „Toate aceste clase bănoase şi comerciale din toate ţările sunt împotriva războiului...". La fel de important în această chestiune este raportul ambasadorului britanic din Germania trimis în preajma primului război mondial, la 30 iunie 1914, Foreign Office-ului „Aud din toate părţile că cercurile financiare şi industriale se opun sub orice formă războiului ..." – *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914* (His Majesty Stationery Office, Londra, 1926), vol. XI, p. 361.
13. Vezi pp. 72 şi urm. Vezi şi Hans Morgenthau, *Scientific Man vs. Power Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1946 ; Phoenix Edition, 1965), pp. 75 şi urm.
14. Vezi p. 72.

a scăpa de problemele economice ; dacă naţiunile bogate le vor rezolva, ele nu vor avea nici un motiv să pornească războiul. În era clasică a capitalismului, atât aderenţii, cât şi oponenţii sistemului capitalist credeau că motivele economice care păreau să determine acţiunile oamenilor de afaceri dirijau acţiunile tuturor oamenilor.

A doua explicaţie pentru acceptarea de-a gata a interpretării economice a capitalismului constă în plauzibilitatea sa. Ceea ce profesorul Schumpeter spunea despre teoria marxistă a imperialismului este adevărat, în general : „O serie de fapte esenţiale ale epocii noastre par să fie perfect explicate. Întreaga nebuloasă a politicii pare lămurită printr-o singură analiză dintr-o bucată"[15]. Misterul unei forţe atât de ameninţătoare, inumane şi adeseori asasine ca imperialismul, problema teoretică de-a o defini ca un tip distinctiv de politică internaţională şi mai ales dificultatea practică de a o recunoaşte într-o situaţie practică şi de-a o contracara cu mijloace adecvate – totul este redus fie la tendinţele inerente, fie la abuzurile capitalismului. Oricând ne confruntăm cu fenomenul imperialismului, fie pentru înţelegerea teoretică, fie pentru acţiune, simpla schemă va oferi un răspuns aproape automat care linişteşte mintea umană.

Tipuri diferite de imperialism

Natura reală a imperialismului ca politică proiectată pentru răsturnarea statu-quoului poate fi explicată cel mai bine luând în considerare o serie de situaţii care favorizează politicile imperialiste şi care, date fiind condiţiile subiective şi obiective necesare pentru o politică externă activă, vor produce inevitabil o politică imperialistă.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
ISTORIE

Trei stimuli ai imperialismului

Victoria în război

Când o naţiune este angajată în război cu o altă naţiune, este foarte probabil ca aceea care anticipează victoria să aplice o politică destinată să provoace o schimbare permanentă a relaţiilor de putere cu inamicul înfrânt. Ea va căuta să-şi atingă aceste scopuri indiferent de obiectivele pe care le avea la începutul conflictului. Finalitatea politicii respective este transformarea relaţiilor dintre învingător şi învins, existente la sfârşitul războiului, într-un nou statu-quo al acordului de pace. Astfel, un război care a fost declanşat de învingător ca un conflict defensiv – pentru menţinerea statu-quoului antebelic – se transformă de la sine, odată cu apropierea succesului, într-unul imperialist, purtat pentru obţinerea unei schimbări permanente.

„Pacea cartagineză", prin care romanii au modificat permanent relaţiile de putere faţă de Cartagina în favoarea lor, a devenit expresia proverbială pentru tipul de acord de pace care tinde să perpetueze relaţiile existente între învingători şi învinşi aşa cum

15. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Harper and Brothers, New York şi Londra, 1947), p. 75.

erau ele la sfârşitul confruntărilor. Punând capăt primului război mondial, Tratatul de la Versailles şi cele însoţitoare au avut în ochii multor observatori un caracter similar. Expansiunea sferei sovietice de influenţă în Europa de Est după al doilea război mondial, mai ales cum a fost recunoscută de Acordurile de la Helsinki, este un alt exemplu. O politică ce vizează o pacificare de acest tip trebuie să fie denumită, conform definiţiei noastre, imperialistă. Este imperialistă deoarece încearcă să înlocuiască statu-quoul de dinaintea războiului, când puteri aproximativ egale sau cel puţin nu foarte inegale se opuneau una alteia, cu un statu-quo postbelic, în care învingătorul devine stăpânul permanent al învinsului.

Înfrângerea în război

Tocmai acest statut de subordonare, intenţionat a fi permanentizat, poate uşor să stârnească dorinţa părţii învinse de a întoarce sorţii, de a răsturna statu-quoul creat de victoria celuilalt şi de a schimba locurile în ierarhia puterii. Cu alte cuvinte, politica de imperialism aplicată de învingătorul ce-şi anticipează succesul va provoca probabil adoptarea unei politici imperialiste din partea învinsului. Dacă nu este ruinat pentru totdeauna sau convertit la cauza celuilalt, învinsul va încerca să recucerească ceea ce a pierdut.

Exemplul tipic de imperialism ca reacţie la imperialismul triumfător al celorlalţi îl constituie politica Germaniei din 1935 până la sfârşitul celui de-al doilea război mondial. Statu-quoul european din 1914 era caracterizat de un concert al marilor puteri compus din Austria, Franţa, Germania, Marea Britanie, Italia şi Rusia. Triumful Aliaţilor şi tratatele de pace care au urmat au creat un nou statu-quo, realizare a politicilor imperialiste ale Franţei. Acesta consacra hegemonia Franţei, exercitată în alianţă cu majoritatea noilor state din estul şi centrul Europei.

Politica externă germană, din 1919 până în 1935, a operat aparent în cadrul statu-quoului, în timp ce se pregătea în secret pentru răsturnarea acestuia. A încercat să obţină concesii, dar a acceptat, însă numai pentru moment şi cu rezerve, relaţiile de putere stabilite de Tratatul de la Versailles. Nu a sfidat deschis relaţiile de putere ; mai curând, a urmărit ajustări care să lase intactă esenţa lor. Aceasta a fost particularitatea „politicii realizărilor" – a aplicării prevederilor Tratatului de la Versailles – pe care a practicat-o Republica de la Weimar. Tocmai tentativa respectivă de a ameliora poziţia internaţională a Germaniei, acceptând concomitent statu-quoul, a provocat opoziţia violentă a naţionaliştilor şi a naţional-socialiştilor. După ce ultimii au venit la putere în 1933 şi şi-au consolidat regimul, au abrogat, în 1935, clauzele de dezarmare ale Tratatului de la Versailles.

În 1936, încălcând acelaşi tratat, au ocupat Renania şi au declarat nulă demilitarizarea teritoriului german adiacent frontierei cu Franţa. Prin aceste acţiuni, politica externă a Germaniei naţional-socialiste a devenit în mod public imperialistă ; deoarece aceste acţiuni au fost primele dintr-o serie de mişcări care au exprimat hotărârea Germaniei de nu a mai accepta statu-quoul de la Versailles ca bază a politicii sale externe şi de a întreprinde eforturi pentru schimbarea acestuia.

Slăbiciunea

O altă situaţie tipică ce încurajează politicile imperialiste o constituie existenţa statelor slabe sau a spaţiilor goale din punct de vedere politic, care sunt atractive şi accesibile pentru un stat puternic. Acesta este contextul în care se dezvoltă imperialismul colonial. Este aceeaşi situaţie care a permis transformarea federaţiei iniţiale a celor 13 colonii americane într-o putere continentală. Imperialismul lui Napoleon şi Hitler a avut, parţial, un asemenea caracter, al doilea mai ales în perioada *blitzkrieg*-ului din 1940. La sfârşitul celui de-al doilea război mondial şi în deceniile care au urmat, imperialismul provenit din relaţiile dintre naţiunile puternice şi slabe a fost exemplificat de legăturile dintre Uniunea Sovietică şi naţiunile Europei de Est. Atractivitatea golului de putere ca un stimul pentru imperialism este cel puţin o ameninţare potenţială la adresa supravieţuirii multora dintre noile naţiuni din Asia şi Africa, deficitare în multe dintre elementele puterii.

Trei scopuri ale imperialismului

Aşa cum imperialismul îşi are originea în trei situaţii tipice, la fel imperialismul ţinteşte trei scopuri. Obiectivul imperialismului poate fi dominaţia întregului glob pământesc politic organizat – adică un imperiu mondial. Sau poate consta în crearea unui imperiu sau a unei hegemonii de dimensiuni aproximativ continentale. Sau poate viza o preponderenţă strict locală a puterii. Cu alte cuvinte, politica imperialistă ar putea să nu aibă limite, cu excepţia celor impuse de puterea de rezistenţă a potenţialelor victime sau poate avea unele determinate geografic, ca în cazul unui continent, ori poate fi restrânsă de obiectivele limitate ale puterii imperialiste înseşi.

Imperiul mondial

Exemple istorice uimitoare de imperialism nelimitat sunt politicile lui Alexandru cel Mare, Roma, arabii în secolele al VII-lea şi-al VIII-lea, Napoleon I şi Hitler. Ceea ce au în comun este o frenezie expansionistă care nu cunoaşte limite, se hrăneşte din propriul succes şi, dacă nu ar fi oprită de o forţă superioară, ar ajunge până la frontierele lumii politice cunoscute[16]. Ea nu va fi satisfăcută atât timp cât va mai

16. Hobbes este autorul analizei clasice a acestei dorinţe nelimitate pentru putere în *Leviathan*, capitolul XI (Everyman's Library), pp. 49 şi urm. „Astfel încât, pe primul loc, atribui ca o înclinaţie generală a umanităţii dorinţa de putere permanentă şi neîncetată, care se sfârşeşte doar odată cu moartea. Iar cauza nu este neapărat că oamenii speră să obţină o plăcere mai mare sau că nu se pot mulţumi cu o putere moderată, ci faptul că nu-şi pot asigura puterea şi mijloacele de a trăi bine pe care deja le deţin, fără obţinerea unei puteri mai mari. Şi de aici rezultă că regii, care au puterea cea mai mare, încearcă să o consolideze în interior prin legi şi în exterior prin războaie: iar când reuşesc acest lucru, apare o nouă dorinţă, la unii de câştigare a gloriei prin noi cuceriri, iar la alţii de confort şi dorinţe senzuale; de a fi admiraţi sau flataţi pentru măiestria într-o artă oarecare sau pentru agerimea minţii lor".

supravieţui undeva un obiect posibil al dominaţiei, un grup organizat de oameni care, prin însăşi independenţa lor, sfidează dorinţa de putere a cuceritorului. După cum vom vedea, exact lipsa de moderaţie, aspiraţia de a-i cuceri pe toţi, tipică imperialismului nelimitat, a dus în trecut la eşecul strategiilor imperialiste de acest tip. Singura excepţie este Roma, din raţiuni pe care le vom discuta ulterior[17].

Imperiul continental

Tipul de imperialism limitat geografic este cel mai clar prezent în politicile puterilor europene de obţinere a unei poziţii dominante pe continent. Ludovic al XIV-lea, Napoleon al III-lea şi Wilhelm al II-lea sunt câteva exemple de acest gen. Regatul Piemontului în timpul lui Cavour, care voia să domine Peninsula Italică în anii 1850, diferiţii participanţi la Războaiele Balcanice din 1912 şi 1913, care au aspirat la hegemonia regională, Mussolini încercând să transforme Mediterana într-un lac italian sunt cazuri de imperialism restrâns la mai puţin de o dimensiune continentală. Politica Statelor Unite din secolul al XIX-lea, de expansiune graduală pe continentul nord-american, este, în principal, dar nu exclusiv, determinată de constrângerile geografice, deoarece SUA nu au încercat să aducă sub dominaţia lor Canada şi Mexicul, chiar dacă ar fi putut face acest lucru. Imperialismul continental a fost modificat de limitarea la o porţiune determinată a continentului.

Acelaşi model mixt de imperialism constituie esenţa politicii externe americane către emisfera occidentală ca întreg. Postulând o strategie de statu-quo în regiune în ceea ce priveşte puterile nonamericane, doctrina Monroe a ridicat un scut protector în spatele căruia Statele Unite şi-au putut stabili predominanţa în spaţiul geografic respectiv. Totuşi, aici politica americană nu a fost în întregime imperialistă. În ceea ce priveşte republicile din America Centrală şi unele state din America de Sud, ea a fost uneori de-a dreptul imperialistă, dar faţă de alte state, ca Argentina şi Brazilia, şi-a propus doar să-şi menţină superioritatea, care a fost asemănătoare mai mult unui proces natural decât unei politici deliberate din partea SUA. Chiar dacă Statele Unite se puteau impune faţă de ţările respective sub forma unei hegemonii reale, ele au ales să nu o facă. Aici găsim din nou un imperialism localizat în contextul general al unei politici limitate geografic.

Preponderenţa locală

Prototipul imperialismului restrâns se regăseşte în cazul strategiilor monarhice din secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea. Frederic cel Mare, Ludovic al XV-lea, Maria Tereza, Petru cel Mare şi Ecaterina a II-a au fost reprezentanţii principali ai respectivei politici. În secolul al XIX-lea, Bismarck a fost maestrul acestui tip de strategie imperialistă, care-şi propusese să răstoarne statu-quoul şi să stabilească o preponderenţă politică în limite autoimpuse. Diferenţa dintre imperialismul restrâns, cel continental şi cel nelimitat este diferenţa dintre politicile externe ale lui Bismarck, Wilhelm al II-lea şi Hitler. Bismarck dorea să stabilească primatul Germaniei în Europa Centrală;

17. Vezi p. 528.

Wilhelm al II-lea, în întreaga Europă, iar Hitler, în lumea întreagă. Obiectivele tradiţionale ale imperialismului rus, controlul Finlandei, al Europei de Est, al Balcanilor, al Dardanelelor şi Iranului au avut tot o natură restrânsă.

Limitările respectivului tip de imperialism nu sunt, ca în cazul celui continental, de natură obiectivă, dincolo de care ar fi ori dificil din punct de vedere tehnic, ori neînţelept politic să treci. Dimpotrivă, în principal, ele sunt rezultatul unei alegeri libere între mai multe opţiuni, cum ar fi politica statu-quoului, imperialismul continental şi cel localizat. În secolul al XVIII-lea, era de preferat cea de-a treia variantă, a imperialismului localizat, deoarece concertul de puteri existent descuraja orice tentativă de imperialism continental. Experienţa lui Ludovic al XIV-lea demonstrase cât de riscantă este tentativa respectivă. Mai mult, imperialismul epocii era practicat mai curând din raţiuni de putere şi glorie monarhică decât pe baza emoţiilor de masă ale naţionalismului modern. Consideraţiile acestea funcţionau în cadrul comun al tradiţiilor monarhice şi al civilizaţiei europene, care impuseseră asupra actorilor politici constrângerile morale, absente în perioada cruciadelor religioase sau naţionaliste.

În secolul al XIX-lea, elementul opţional tipic politicii imperialismului limitat este predominant în politica externă a lui Bismarck. La început, acesta a trebuit să înfrângă opoziţia conservatorilor prusaci, care preferau politica de statu-quo a Prusiei celei de imperialism localizat pentru obţinerea hegemoniei în Germania. Cum războaiele victorioase făceau fezabilă politica imperialistă, a trebuit s-o apere împotriva celor care doreau acum să împingă hegemonia Prusiei şi apoi a Germaniei dincolo de limitele stabilite de Bismarck. Înlocuirea sa de către Wilhelm al II-lea, în 1890, a marcat sfârşitul imperialismului localizat şi începutul, cel puţin, al unei tendinţe spre cel continental în politica externă a Germaniei.

Cele trei metode ale imperialismului

La fel cum există trei tipuri de imperialism, definite după situaţiile din care-şi au originea, şi trei tipuri din perspectiva scopurilor, la fel trebuie făcută o triplă distincţie conform mijloacelor utilizate. Astfel, distingem imperialismul militar, economic şi cel cultural. O eroare populară le confundă cu obiectivele, ca şi cum cel economic n-ar ţinti decât la exploatarea economică a altor popoare. Confuzia îşi are originea în teoriile economice ale imperialismului, la fel ca şi în neglijarea factorului putere în relaţiile internaţionale, la care ne-am referit mai sus[18]. Într-adevăr, imperialismul militar îşi propune cucerirea prin forţă ; cel economic, exploatarea celorlalţi ; cel cultural, înlocuirea unei culturi cu alta – toate fiind însă mijloace pentru obţinerea aceloraşi scopuri imperialiste. Obiectivul rămâne cel al răsturnării statu-quoului, adică inversarea relaţiilor de putere între naţiunea imperialistă şi potenţialele sale victime. Acest scop imuabil este servit prin mijloace militare, economice şi culturale fie de sine stătătoare, fie combinate. Ne vom preocupa de aceste mijloace în continuare.

18. Vezi p. 67.

Imperialismul militar

Cucerirea militară este cea mai evidentă, mai veche şi mai brutală formă de imperialism. Marii cuceritori dintotdeauna au fost şi marii imperialişti. Avantajul acestei metode din punctul de vedere al naţiunii imperialiste rezidă în faptul că, de regulă, noua relaţie de putere poate fi schimbată de învinşi doar printr-un alt război, şansele fiind în mod normal împotriva lor. Napoleon I s-ar fi putut baza numai pe forţa ideilor Revoluţiei Franceze pentru impunerea hegemoniei Franţei în Europa şi în lume ; mai precis, ar fi putut alege imperialismul cultural în locul cuceririi militare. Pe de altă parte, dacă ar fi reuşit să cucerească şi să-şi protejeze posesiunile, el şi-ar fi atins scopurile imperialiste mult mai rapid şi s-ar fi bucurat de maximul de satisfacţie personală pe care victoria în luptă i-o acordă cuceritorului. Dar înseşi condiţiile în care afirmaţia este corectă indică marele obstacol al cuceririi militare ca metodă imperialistă : războiul este un joc : el poate fi la fel de bine pierdut sau câştigat. Naţiunea care începe războiul imperialist poate obţine un imperiu pe care să-l menţină, cum a făcut Roma. Sau îl poate cuceri şi pierde încercând să câştige mai mult, ca în cazul lui Napoleon. Ori îl poate obţine, apoi îl poate pierde, căzând în final victimă imperialismului celorlalţi, ca în cazul Germaniei naţional-socialiste sau al Japoniei. Imperialismul militar este un joc pentru mizele cele mai mari.

Imperialismul economic

Imperialismul economic este mai puţin vizibil, dar şi mai ineficient decât varianta militară şi reprezintă, ca metodă de obţinere a puterii, un produs al epocii moderne. Ca atare, coincide cu perioada mercantilistă şi de expansiune a capitalismului. Exemplul modern uimitor este aşa-zisa „diplomaţie a dolarului", care a jucat un rol şi în istoria imperialismului britanic, şi a celui francez. Supremaţia Londrei în Portugalia, de la începutul secolului al XVIII-lea, a fost sprijinită puternic de controlul economic. Primatul în lumea arabă a fost, în aceeaşi măsură, consecinţa politicilor economice pentru care termenul „diplomaţia petrolului" nu este deplasat. La fel, descoperirea de către arabi a foloaselor politice ale petrolului le-a oferit naţiunilor producătoare o putere fără precedent asupra importatorilor. Influenţa predominantă pe care Franţa a exercitat-o în ţări ca România în perioada interbelică s-a datorat într-o măsură considerabilă factorilor economici.

Trăsătura comună a politicilor pe care le denumim imperialism economic este tendinţa lor, pe de o parte, de răsturnare a statu-quoului, schimbând relaţiile de putere între naţiunile revizioniste şi celelalte, şi, pe de altă parte, de realizare a acestui lucru nu neapărat prin cucerire, ci prin control economic. Dacă o naţiune nu poate sau nu vrea să cucerească teritorii pentru a-şi impune dominaţia asupra altora, poate încerca să obţină acelaşi rezultat controlându-i pe cei care guvernează teritoriul. Republicile din America Centrală, de exemplu, sunt toate state suverane, au toate atributele suveranităţii şi afişează mijloacele auxiliare acesteia. Dar viaţa lor economică este complet dependentă de exporturile către Statele Unite, deci, dacă nu primesc

suficient sprijin din alte surse, sunt incapabile să ducă orice fel de politică internă sau externă la adresa căreia ar putea obiecta SUA.

Natura imperialismului economic ca metodă mai puţin intruzivă, indirectă, dar destul de eficientă pentru câştigarea şi menţinerea dominaţiei asupra altor naţiuni este surprinzătoare, în special când două imperialisme rivale intră în competiţie pentru aceeaşi ţară. Deşi purtată mult timp cu mijloace militare, concurenţa de veacuri dintre Marea Britanie şi Rusia pentru controlul Iranului poate servi drept exemplu. Profesorul P.E. Roberts ne descrie astfel situaţia din Iran, numit pe atunci Persia, de dinaintea primului război mondial.

> Rusia presează dinspre nord, Marea Britanie dinspre sud, deşi diferenţa dintre cele două puteri este foarte diferită. Marea Britanie controlează cea mai mare parte a comerţului exterior din sudul Persiei şi reclamă controlul general al întregii coaste asiatice, de la Aden la est spre Belucistan... Marea Britanie nu a dorit niciodată posesiuni teritoriale... Dezvoltarea navigaţiei pe Volga şi construcţia căii ferate transcaspice au oferit Rusiei controlul celei mai mari părţi a comerţului din nordul Persiei. Dar armele comerciale ale Rusiei sunt monopolul şi prohibiţia. Ea a interzis construcţia de căi ferate pe teritoriul persan şi s-a opus, în general, măsurilor care ar fi condus la refacerea ţării[19].

Numai „rivalitatea comercială şi politică a Marii Britanii" părea să oprească atragerea completă a Iranului pe orbita rusă.

În timpul competiţiei în regiune dintre Marea Britanie şi Rusia, politicile externe şi, adeseori, cele interne ale guvernului iranian reflectau obiectiv intensitatea presiunilor economice şi, câteodată, militare ale puterilor rivale. Când Rusia promitea sau acorda avantaje economice pe care Marea Britanie nu le acorda sau când prima ameninţa că le va retrage, influenţa rusă creştea, şi viceversa. Rusia nu a îndrăznit să-şi atingă ambiţiile teritoriale faţă de Iran. Marea Britanie nu avea nici una. Dar amândouă au încercat să controleze guvernul iranian, care, la rândul său, controla câmpurile petroliere şi drumul spre India.

Imperialismul cultural[20]

Ceea ce sugerăm prin termenul imperialism cultural este cea mai subtilă şi, dacă ar putea reuşi vreodată de una singură, cea mai de succes politică imperialistă. Scopul nu este controlul teritoriului sau al vieţii economice, ci cucerirea şi controlul minţilor umane ca instrument de schimbare a relaţiilor dintre două naţiuni. Dacă ar fi posibil de imaginat cultura şi mai ales ideologia politică, cu toate scopurile sale imperialiste,

19. *Cambridge Modern History* (Macmillan, New York, 1910), vol. XII, p. 491.
20. Ceea ce este descris sub acest titlu este deseori intitulat imperialism ideologic, termenul „ideologie" referindu-se în special la rivalitatea dintre filosofiile politice. Totuşi, două motive fac ca termenul „cultural" să fie mai adecvat uzului. Pe de-o parte, acoperă toate tipurile de influenţă intelectuală, politică sau de altă natură care servesc ca mijloace pentru scopuri imperialiste. Pe de alta, vom folosi termenul „ideologic" în sensul său „sociologic", deoarece am crea numai confuzii dacă l-am utiliza în sensul popular.

ale statului *A* convertindu-i pe toţi cetăţenii care determină politicile statului *B*, statul *A* ar câştiga o victorie mai deplină şi şi-ar baza supremaţia pe o bază mai solidă decât orice cuceritor militar sau stăpân economic. Statul *A* nu are nevoie să ameninţe, să utilizeze forţa militară sau să folosească presiunile economice pentru a-şi atinge scopul; pentru că acest scop, supunerea statului *B*, ar fi fost deja realizat prin persuasiunea unei culturi superioare şi a unei filosofii politice mai atractive.

Am prezentat totuşi un caz ipotetic. Imperialismul cultural nu reuşeşte să obţină o victorie atât de importantă încât celelalte metode să devină inutile. În epoca modernă, de obicei joacă un rol secundar. Slăbeşte inamicul, pregăteşte terenul pentru cucerirea economică sau infiltrarea economică. Manifestarea sa tipică modernă este coloana a cincea, iar unul dintre cele două succese mai importante ale sale se regăseşte în acţiunile naţional-socialiştilor în Europa, înaintea declanşării celui de-al doilea război mondial. Impactul său a fost cel mai spectaculos în Austria, unde, în 1938, un guvern pronazist a invitat trupele germane să invadeze ţara. Succesul său a fost considerabil în Franţa, unde un număr mare de cetăţeni influenţi din interiorul şi din afara guvernului au fost convertiţi la filosofia naţional-socialistă şi la obiectivele sale externe. Nu este exagerat să afirmăm că aceste două ţări fuseseră deja cucerite prin intermediul imperialismului cultural înainte ca armata să-şi îndeplinească misiunea. Trimiţându-i la închisoare, la începutul celui de-al doilea război mondial, pe toţi naziştii şi simpatizanţii lor cunoscuţi, Marea Britanie a recunoscut pericolul pe care infiltrarea culturală îl reprezenta pentru viitoarele victime ale imperialismului german.

Celălalt exemplu remarcabil de imperialism cultural al vremurilor noastre, anterior şi supravieţuind coloanei a cincea naţional-socialiste, este Internaţionala Comunistă. La apogeul său, ghidată de la Moscova, orienta şi controla partidele comuniste din toate ţările şi era atentă ca politicile lor să fie compatibile cu politica externă a Uniunii Sovietice. În măsura în care partidele comuniste deveneau influente în diferite ţări, impactul Uniunii Sovietice asupra lor creştea şi, atunci când obţineau controlul asupra guvernelor naţionale, conducerea rusă le dirija în continuare prin partidele comuniste.

Tehnica folosită de Uniunea Sovietică pentru a-şi instaura controlul asupra ţărilor din Europa de Est oferă un exemplu clasic al interconectării organice dintre imperialismul cultural şi alte forme de imperialism. În aceste ţări, promovarea comunismului prin intermediul partidelor naţionale direcţionate de la Moscova a fost doar un mijloc pentru dominaţia rusă, fiind coordonată cu alte mijloace care serveau aceluiaşi scop. Astfel, cucerirea militară a reprezentat primul pas în dominaţia Europei de Est. În sprijinul şi parţial în locul acesteia, Uniunea Sovietică a preluat controlul asupra vieţii economice din aceste state şi le-a subordonat economic. În cele din urmă, Uniunea Sovietică a încercat să substituie cu devotamentul pentru comunism şi URSS loialitatea tradiţională a esticilor faţă de naţiunile, religiile şi partidele lor pentru a-i transforma în instrumente voluntare ale politicilor ruseşti.

Rivalitatea dintre Uniunea Sovietică şi China pentru a domina mişcarea comunistă globală şi, de asemenea, pentru influenţă în rândul ţărilor nealiniate s-a purtat mai ales prin intermediul imperialismului cultural. Cele două mari state comuniste şi-au derivat pretenţiile din ideea că fiecare dintre ele este adevăratul urmaş al lui Marx şi Lenin, în timp ce celălalt trădează cauza şi-i sprijină pe adversarii comunismului.

Oriunde guvernele şi mişcările politice aderă la doctrina comunistă, argumentele de mai sus reprezintă o sursă de putere pentru una dintre cele două mari puteri comuniste, care-i pot acorda o aură de credibilitate.

Imperialismul cultural al statelor totalitare este foarte disciplinat şi bine organizat, deoarece ele sunt capabile, din cauza naturii lor politice, să exercite un control strict şi o direcţie a influenţei asupra minţii şi acţiunilor cetăţenilor lor şi a simpatizanţilor din afară. Deşi tehnica imperialismului cultural a fost perfecţionată de regimurile totalitare şi transformată într-o armă politică eficientă a coloanei a cincea, folosirea simpatiilor culturale şi a afinităţilor politice drept instrumente ale imperialismului este cel puţin la fel de veche ca însuşi imperialismul. Istoria Greciei antice şi a Italiei renascentiste este plină de episoade în care politicile respective au fost aplicate prin asocierea cu simpatizanţii politici din rândurile adversarilor, în locul cuceririi militare. În epoca modernă, organizaţiile religioase asociate sau identificate cu guvernele au jucat un rol important în strategiile imperialiste de natură culturală. Exemplare sunt politicile Imperiului Rus, care au utilizat poziţia duală a ţarului ca şef al guvernului şi al Bisericii Ortodoxe pentru extinderea influenţei în rândul credincioşilor din alte state. Rusia a fost capabilă să succeadă Imperiului Otoman în calitate de putere dominantă în Balcani tocmai datorită imperialismului cultural care a folosit Biserica Ortodoxă ca instrument al politicii externe.

În sfera laică, *la mission civilisatrice* a Franţei a fost o armă puternică a imperialismului francez. Folosirea intenţionată a atractivităţii civilizaţiei franceze în scopul promovării politicii externe a reprezentat o piatră de temelie a imperialismului Parisului în rândul ţărilor adiacente Mediteranei de est înaintea primului război mondial. Valul de simpatie publică la nivel mondial ce a ajutat Franţa în ambele conflicte mondiale a fost rezultatul imperialismului cultural, care l-a întărit pe cel militar al perioadei de glorie de după terminarea celor două conflagraţii. Imperialismul cultural în forma propagării culturii naţionale este incomparabil mai puţin mecanic şi disciplinat, dar nu neapărat mai puţin eficient decât cel totalitar. În timp ce ultimul foloseşte în principal afinităţile filosofiei politice, primul impresionează intelectual grupuri influente dintr-un stat străin prin calităţile atractive ale unei civilizaţii, până în momentul în care ei ajung să-i găsească la fel de atractive obiectivele politice şi metodele.

Am arătat deja că imperialismul cultural joacă, în general, un rol secundar în raport cu variantele militară şi economică. În mod asemănător, în timp ce câteodată imperialismul economic este de sine stătător, de obicei sprijină politicile militare. Pe de altă parte, în timp ce imperialismul militar poate cuceri fără ajutorul metodelor nonmilitare, nici o dominaţie nu poate dura la nesfârşit dacă se bazează numai pe forţă. Astfel, cuceritorul nu se va mulţumi doar să pregătească cucerirea militară prin infiltrarea economică şi culturală. El îşi va fonda imperiul nu numai prin forţă, ci în special controlând modul de viaţă şi dominând minţile celor cuceriţi. Şi în această sarcină, cea mai subtilă, dar şi cea mai importantă, toţi marii imperialişti, de la Alexandru la Napoleon şi Hitler, cu excepţia Romei, au eşuat. Insuccesul de a cuceri minţile celor pe care i-au supus în alte privinţe s-a dovedi a fi sursa destrămării imperiilor lor. Reînnoitele coaliţii împotriva lui Napoleon, revoltele polonezilor contra ruşilor din secolul al XIX-lea, lupta subterană împotriva lui Hitler şi confruntările purtate de Irlanda şi India pentru

eliberarea de sub dominaţia britanică sunt exemplele clasice din epoca modernă ale problemei decisive pe care puţine politici imperialiste au fost capabile s-o rezolve.

Ponderea imperialismului economic şi cultural în activităţile generale externe ale guvernelor a crescut masiv după al doilea război mondial. S-a întâmplat astfel din două motive. Pe de o parte, imperialismul militar folosit deschis şi la scară largă nu mai este un instrument raţional al politicii externe, deoarece implică riscul escaladării unui război nuclear autodistructiv. În consecinţă, o naţiune ce-şi doreşte o expansiune imperialistă a puterii va folosi metode economice şi culturale în locul celei militare. Pe de altă parte, dezintegrarea imperiilor coloniale într-un număr mare de state mici, dintre care multe trebuie să-şi asigure supravieţuirea prin asistenţă externă, oferă noi oportunităţi naţiunilor imperialiste de a-şi spori puterea prin mijloace economice şi culturale. Astfel, China, Uniunea Sovietică şi Statele Unite îşi folosesc resursele respective pentru a concura în aşa-numita lume nealiniată, în scopul măririi influenţei sau, cel puţin, pentru a le împiedica pe celelalte naţiuni să realizeze acest lucru.

Cum poate fi detectată şi contracarată o politică imperialistă

Consideraţiile de mai sus conduc la chestiunea fundamentală cu care se confruntă decidenţii responsabili de politica externă şi cetăţenii care doresc să-şi formeze o părere corectă despre problemele internaţionale. Aceasta se referă la caracterul politicii externe implementate de o altă naţiune şi, implicit, la tipul de strategie care ar trebui adoptată în replică. Are sau nu are un caracter imperialist ? Cu alte cuvinte, urmăreşte răsturnarea distribuţiei de putere existente sau doar vizează ajustări în cadrul general al statu-quoului ? Răspunsul a determinat soarta naţiunilor, iar cel incorect a însemnat deseori un pericol mortal sau distrugerea, deoarece de validitatea sa depinde reuşita politicii externe derivate. Deşi ar fi fatal să răspunzi unei strategii imperialiste cu măsuri potrivite uneia de statu-quo, nu ar fi mai puţin riscant să faci faţă unei politici ce urmăreşte ajustări ale statu-quoului ca şi cum ar fi imperialistă. Clasicul exemplu al primei greşeli este concilierea Germaniei în anii '30. Cealaltă eroare a avut o influenţă decisivă asupra politicilor externe ale puterilor europene în deceniile de dinaintea primului război mondial.

Dilema strategiei : îndiguire, conciliere, frică

Aşa cum politicile imperialismului şi ale statu-quoului sunt în mod fundamental diferite, la fel trebuie să fie şi cele menite să le contracareze. O strategie adecvată pentru una de statu-quo nu poate fi suficientă în faţa uneia imperialiste. Unei politici care caută ajustări în interiorul distribuţiei existente a puterii i se poate răspunde cu o politică de concesii, de echilibru, de compromis, pe scurt, cu o politică ce se foloseşte de metodele de ajustare din cadrul unei distribuţii generale a puterii în scopul de a obţine maximum de avantaje cu minimum de pierderi. Propunându-şi răsturnarea

distribuţiei de putere, imperialismul trebuie, cel puţin, să fie înfruntat cu o politică de îndiguire care, în apărarea echilibrului existent, solicită oprirea unei viitoare agresiuni, expansiuni sau a altor perturbări ale statu-quoului din partea naţiunii imperialiste. Ea ridică un zid, fie unul real, ca Marele Zid Chinezesc sau linia Maginot, fie unul imaginar, ca linia de demarcaţie militară trasată în 1945 între sfera de influenţă sovietică şi lumea occidentală. Îi transmite naţiunii imperialiste mesajul „până-aici, nu mai departe", avertizând-o că un pas dincolo înseamnă aproape cu certitudine război.

Concilierea este o politică externă care încearcă să facă faţă imperialismului cu metodele potrivite unei strategii de statu-quo. Ea încearcă să reacţioneze ca şi cum imperialismul ar fi de tip statu-quo. Greşeşte transferând o politică de compromis dintr-un mediu politic favorabil menţinerii statu-quoului, unde se potriveşte, într-un mediu expus atacurilor imperialiste, unde nu-şi are locul. S-ar putea spune că este o politică de compromis degradată, rezultatul confuziei între o strategie de statu-quo şi una imperialistă.

Termenul *conciliere* fiind astăzi utilizat, fără discernământ, cu sensul de „oprobriu", este important de remarcat că acesta este corelat logic cu imperialismul. Cu alte cuvinte, o politică de conciliere presupune o politică imperialistă. Dacă susţinem că statul *A* aplică faţă de statul *B* o strategie conciliantă, spunem concomitent că al doilea aplică faţă de primul o politică imperialistă. Dacă ultima este incorectă, prima nu are sens.

Conciliatorul consideră cererile succesive ale puterii imperialiste drept obiective raţionale limitate care, în sine, sunt compatibile cu menţinerea statu-quoului şi care trebuie avute în vedere fie în sine, fie prin compromis. Greşeala rezidă în faptul că nu observă că solicitările succesive, departe de a fi restrânse şi rezultatul unor nemulţumiri specifice, nu sunt altceva decât verigi dintr-un lanţ la capătul căruia se află răsturnarea statu-quoului. Concilierea politicilor antagoniste pe baza principiilor legale sau morale, ori prin negociere diplomatică este, într-adevăr, marea provocare la adresa unei diplomaţii care operează de ambele părţi în limitele recunoscute ale statu-quoului. Deoarece ambele părţi acceptă distribuţia existentă de putere, îşi permit să-şi soluţioneze divergenţele fie pornind de la principii, fie prin compromis, pentru că oricare ar fi aranjamentul, nu ar afecta echilibrul dintre ele.

Situaţia este însă diferită când o naţiune sau două urmăresc realizarea unor planuri imperialiste – mai precis, când încearcă să obţină o schimbare fundamentală în distribuţia de putere existentă. În acest context, soluţionarea cererilor pe baza principiilor legale sau morale ori prin negocieri, ignorând influenţa pe care aranjamentul ar putea s-o aibă asupra echilibrului, este echivalentul unei schimbări graduale în favoarea naţiunii imperialiste. Cea de-a doua va fi întotdeauna favorizată de un compromis şi va fi atentă în a-şi alege justificările solicitărilor, astfel încât să fie sprijinită şi de principii. În cele din urmă, schimbările mărunte se vor corela în răsturnarea relaţiilor de putere în beneficiul naţiunii imperialiste. Aceasta va fi câştigat o victorie nesângeroasă, dar decisivă asupra unui oponent care nu cunoştea diferenţa dintre compromis şi conciliere.

Germania şi-a afirmat politicile revizioniste în mod deschis în 1935, odată cu repudierea prevederilor de dezarmare ale Tratatului de la Versailles, argumentând că nici alte state nu au dezarmat şi făcând trimitere la evoluţia înarmării Franţei şi Rusiei. Privit în sine, separat de obiectivele ulterioare, raţionamentul nu era cu totul

nejustificat din perspectiva principiului legal al egalității. În afara protestelor ipocrite și a alianțelor pe hârtie, singura reacție concretă față de acest prim pas spre imperiu a fost încheierea, peste trei luni, a Acordului Naval anglo-german, în care Marea Britanie permitea Germaniei deținerea unei forțe navale de maximum 35% din a sa. Atât ocuparea Renaniei din 1936, cât și denunțarea controlului internațional al căilor fluviale de comunicații în același an și-ar fi găsit sprijinul în principiul legal al egalității, dacă limitele raționale profesate ar fi fost identice cu cele reale. Anexarea Austriei în 1938 ar fi fost ușor apărată prin principiul autodeterminării, și acesta fiind unul dintre obiectivele de război profesate de puterile aliate în primul război mondial.

Ulterior, în același an, Germania revendica zonele populate predominant de etnicii germani din Cehoslovacia. Acordul de la München a recunoscut pretențiile Berlinului. Când Hitler declara, cu puțin timp înainte de respectiva înțelegere, că anexarea acestor teritorii reprezenta ultima cerință de acest gen pe care Germania o avea față de Europa, el spunea, în realitate, că anexarea era un scop în sine, restrâns în interiorul propriilor limite raționale. El susținea că politica sa externă opera în cadrul general al statu-quoului european și că nu-și propunea răsturnarea sa, iar celelalte puteri europene ar trebui să privească politica externă germană din această perspectivă și să reacționeze corespunzător. Abia la sfârșitul lunii martie 1939, cu cinci luni înainte de izbucnirea celui de-al doilea război mondial, anexarea Cehoslovaciei și pretențiile teritoriale la adresa Poloniei au convins puterile occidentale că ceea ce părea o politică de statu-quo a fost, de fapt, încă de la început o politică imperialistă, de dimensiuni continentale, dacă nu mondiale.

În acel moment, distribuția de putere din Europa se schimbase deja în favoarea Germaniei. Se modificase într-o asemenea măsură, încât o creștere suplimentară a puterii sale nu mai putea fi oprită decât prin război. Devenise suficient de puternică pentru a sfida deschis statu-quoul stabilit la Versailles, iar prestigiul – reputația pentru putere – al națiunilor identificate cu Versailles-ul scăzuse atât de mult, încât nu au fost în stare să apere ordinea existentă numai prin mijloace diplomatice. Ori se predau, ori se luptau. Astfel, conciliatorii din 1938 ar fi devenit fie colaboraționiștii (dacă ar fi considerat imposibilă rezistența în fața imperialismului german), fie eroii din 1939-1945 (dacă ar fi considerat că rezistența era o necesitate morală indiferent de rezultat sau dacă ar fi avut chiar și o minimă șansă de succes). Catastrofa finală și alegerile tragice cu care s-au confruntat actorii de pe scena internațională erau predeterminate de greșeala inițială de a răspunde unei politici imperialiste ca și cum ar fi fost una de statu-quo.

Odată ce o politică de îndiguire a reușit în blocarea unei politici imperialiste sau aceasta din urmă a devenit depășită fie pentru că și-a atins obiectivele, fie pentru că s-a epuizat, prima strategie (de rezistență fără compromisuri) poate, foarte bine, să cedeze locul unui compromis (o politică de negociere). O asemenea strategie, infamă când încearcă să concilieze imperialismul, devine o virtute când vizează acomodarea cu o politică de statu-quo care și-a abandonat scopurile imperialiste. La această distincție se referea Sir Winston Churchill, pe 14 decembrie 1950, în Camera Comunelor :

> Afirmația primului-ministru că nu va mai exista conciliere a fost întâmpinată, la rândul său, cu susținerea aproape universală. Este un bun slogan pentru țară. Mi se pare însă că în această Cameră trebuie să fie mai precis definită. Ceea ce vrem să spunem este : nici un fel de conciliere din slăbiciune sau frică. Concilierea în sine

poate fi bună sau rea, după împrejurări. Concilierea din slăbiciune sau frică este, în aceeaşi măsură, inutilă şi fatală. Concilierea de pe poziţii de forţă este generoasă şi nobilă şi poate reprezenta cea mai sigură şi poate singura cale către pacea mondială.

Cealaltă greşeală fundamentală în care sunt predispuşi să cadă decidenţii în chestiunile de politică externă este opusul celei discutate mai devreme. Confundă o politică a statu-quoului cu una imperialistă. Făcând acest lucru, statul *A* aplică anumite măsuri defensive ca intenţie faţă de statul *B*, cum ar fi înarmarea, crearea de baze militare şi alianţele. Cel din urmă recurge la riposte, deoarece consideră că primul aplică o politică imperialistă. Aceste răspunsuri întăresc perceperea iniţial eronată de către statul *A* a politicilor statului *B* şi aşa mai departe. În cele din urmă, fie ambele îşi corectează greşelile, fie, în caz contrar, îşi hrănesc tot mai mult suspiciunile reciproce şi ajung la război. Dintr-o eroare iniţială, se dezvoltă un ciclu vicios. Două sau mai multe naţiuni, fiecare încercând să menţină statu-quoul, dar convinse amândouă de obiectivele imperialiste ale celeilalte, găsesc sprijin pentru erorile lor de judecată şi acţiune în greşelile celorlalte. Într-o asemenea situaţie, nimic, cu excepţia unui efort aproape supraomenesc, nu va face să fie evitată tendinţa către un sfârşit catastrofal.

Istoria diplomaţiei europene între războiul franco-prusac din 1870 şi declanşarea primului război mondial în 1914 ilustrează această situaţie. După câştigarea conflictului din 1870 şi înfiinţarea Imperiului German, politica externă germană a fost în principal defensivă. Era preocupată de menţinerea poziţiilor câştigate de Germania în Europa şi de contracararea pericolului celebrului *cauchemar des coalitions*, conform căruia o coaliţie ostilă, în special între Franţa şi Rusia, ar putea contesta poziţia respectivă. Tripla Alianţă dintre Germania, Austria şi Italia a fost instrumentul acestei politici defensive. Ea a fost sprijinită şi prin Tratatul de Reasigurare, în care Rusia şi Germania şi-au promis una celeilalte neutralitatea dacă ar fi intrat în război cu o putere neutră.

După demiterea lui Bismarck în 1890, Wilhelm al II-lea a decis să nu reînnoiască tratatul, mai ales pentru că se temea că reînnoirea lui ar fi înstrăinat Austria şi ar fi distrus Tripla Alianţă. Ca atare (în 1891 şi 1894), Rusia a încheiat un acord cu Franţa, cu caracter defensiv, determinat evident de teama faţă de intenţiile Triplei Alianţe. Prevederile Convenţiei Militare din 1894, în special, anticipau posibilitatea transformării Triplei Alianţe dintr-un instrument defensiv într-unul imperialist. În consecinţă, trebuia să rămână în vigoare atât timp cât funcţiona şi alianţa. Principalele sale prevederi stipulau că: dacă Franţa ar fi fost atacată de Germania sau de Italia sprijinită de Germania, Rusia ar fi acordat asistenţă militară Franţei. Franţa s-ar fi comportat asemănător cu Rusia dacă ultima ar fi fost invadată de Germania sau de Austria sprijinită de Germania. În cazul mobilizării forţelor Triplei Alianţe, Franţa şi Rusia s-ar fi mobilizat fără întârziere.

În primul rând, teama de coaliţii ostile a condus la formarea Triplei Alianţe. Apoi, frica de dizolvarea acesteia a determinat Germania să înceteze menţinerea relaţiilor prieteneşti cu Rusia. În cele din urmă, teama de intenţiile posibile ale Puterilor Centrale a condus la apariţia alianţei franco-ruse. Teama reciprocă dintre aceste două alianţe defensive şi insecuritatea generală creată de natura imprevizibilă a declaraţiilor imperialiste lansate de Wilhelm al II-lea au inspirat manevrele diplomatice din timpul celor două decade de dinaintea primului război mondial. Aceste manevre au încercat să obţină fie noi combinaţii care să le distrugă pe cele existente, fie sprijinul puterilor până

atunci rezervate. În cele din urmă, conflagraţia generală a devenit inevitabilă în 1914 din cauza temerilor că oponenţii ar schimba decisiv relaţiile de putere dacă nu ar fi opriţi. Din cele două blocuri antagoniste, Rusia şi Austria, în special, erau animate de această frică. Temerile referitoare la presupusul imperialism al celeilalte părţi au inspirat imperialismul de reacţie care, la rândul său, a justificat atitudinea dintru început.

Consecinţele deformatoare ale fricii reciproce sunt în mod special amplificate când politicile externe antagoniste sunt acoperite de ideologii globale[21], cu care ele pot sau nu să corespundă în realitate. Astfel, ideologia comunistă a revoluţiei mondiale şi a comunizării lumii creează teama, în ţările necomuniste, că politicile externe ale ţărilor comuniste sunt, cu necesitate, în slujba unui imperialism global. În consecinţă, fiecare mutare a unei ţări ca Uniunea Sovietică sau China pe tabla de şah a politicii internaţionale nu este judecată pe cont propriu, ci în termenii ideologiei imperialiste. Pe de altă parte, deoarece filosofia comunistă presupune că naţiunile capitaliste sunt prin natura lor războinice şi „imperialiste", aderenţa occidentală faţă de lege şi ordine şi opoziţia la agresiune şi subversiune sunt interpretate ca simple deghizări ideologice ale politicilor imperialiste.

Această interpretare mitologică a realităţii din partea ambelor părţi invocă aplicarea unor politici pentru a para imperialismul oponenţilor, iar strategiile respective confirmă, în mintea tuturor celor implicaţi, interpretarea originară. Marile puteri sunt astfel prinse într-un cerc vicios. La început, teama le face să conceapă realitatea în termenii unei ideologii hrănite din frică. Apoi, măsurile de protecţie în faţa a ceea ce ar putea să fie un pericol imaginar confirmă temerile şi interpretarea greşită a celeilalte părţi. Ulterior, se înregistrează riposte împotriva acestor măsuri, implicând o confirmare similară, şi aşa mai departe. În concluzie, teama unei părţi susţine frica celeilalte, şi viceversa. Prinse în temerile reciproce şi angajate în curse ale înarmărilor ce răspund acestora, nici una dintre părţi nu este capabilă să verifice presupunerile iniţiale de imperialism. Ceea ce a fost la început o percepţie mitologică a realităţii a devenit acum o profeţie care se autorealizează : politicile inspirate de teama reciprocă par să confirme corectitudinea asumpţiilor iniţiale[22].

Problema detectării

Concilierea – încercarea de a ajunge la un compromis cu un imperialism nerecunoscut ca atare – şi teama care creează imperialismul unde nu exista nici unul sunt cele două răspunsuri greşite, cele două greşeli fatale pe care trebuie să le evite o politică externă inteligentă. O asemenea strategie care recunoaşte imperialismul unde există şi îi determină natura specifică se confruntă cu cinci dificultăţi majore.

Prima şi cea mai importantă a fost indicată de Buharin, cel mai de seamă exponent al doctrinei comuniste de la moartea lui Lenin până la marile epurări de la jumătatea anilor '30. Argumentând împotriva explicaţiei noneconomice a războiului, el a

21. Pentru explicarea conceptului, vezi capitolul 7.
22. *Cf.* John H. Kautski, „Myth, Self-Fulfilling Prophecy, and Symbolic Reassurance in the East West Conflict", în *The Journal of Conflict Resolution*, vol. IX, nr. 1 (martie 1965), pp. 1 şi urm.

rezumat-o astfel : „Imperialismul este o politică de cucerire. Dar nu orice politică de cucerire este imperialism”[23]. Afirmaţia este, într-adevăr, corectă şi este în acord cu ce am spus mai devreme despre distincţia dintre o politică de expansiune care funcţionează în cadrul statu-quoului şi cea care îşi propune să-l răstoarne[24]. Conştientizarea sa într-o situaţie concretă este o problemă formidabilă. Cum ar fi putut cineva să fie sigur de obiectivele finale ale lui Hitler ? Începând cu 1935, el a înaintat cereri după cereri, fiecare în parte fiind compatibilă cu o politică a statu-quoului, dar care putea reprezenta o etapă în drumul către imperiu. Paşii individuali în sine erau ambigui şi nu indicau natura reală a politicii din care făceau parte. Cum se putea găsi, atunci, un răspuns la întrebarea noastră ?

S-ar putea indica, oricât de incert şi deschis interpretărilor, una dintre cele trei situaţii tipice care favorizează imperialismul. Dorinţa de răsturnare a statu-quoului de la Versailles a fost, chiar de la început, unul dintre punctele principale ale programului naţional-socialist, care a devenit programul oficial al guvernului german. Ţinând cont de acest obiectiv, era posibilă anticiparea faptului că guvernul german va aplica o politică externă pentru realizarea sa în momentul în care va beneficia de o ocazie favorabilă – adică, în momentul în care naţiunile identificate cu statu-quoul de la Versailles nu mai erau capabile sau doritoare de a apăra ordinea propriu-zisă.

Această dificultate iniţială şi esenţială este agravată de faptul că o politică ce începe prin a căuta ajustări în cadrul distribuţiei de putere existente îşi poate schimba caracterul fie din cauza succesului, fie din cauza frustrării. Cu alte cuvinte, uşurinţa cu care sunt realizate obiectivele iniţiale în cadrul distribuţiei de putere pot sugera naţiunii în expansiune că are de-a face cu oponenţi slabi sau nehotărâţi şi că o schimbare a relaţiilor de putere poate fi realizată fără mari eforturi sau riscuri. Astfel, pofta vine mâncând, iar o politică expansionistă de succes în cadrul statu-quoului se poate transforma peste noapte într-o politică imperialistă. Acelaşi lucru se poate spune şi despre o politică eşuată. O naţiune frustrată în obiectivele sale limitate, care nu par realizabile ţinând cont de relaţiile de putere existente, trage concluzia că trebuie să le schimbe pentru a fi sigură că va obţine ceea ce-şi propune.

Dacă o politică este exprimată în termeni pur teritoriali, natura obiectivelor va indica uneori esenţa politicii. Scopul poate fi un punct strategic, prin dobândirea căruia se pot schimba relaţiile de putere într-o anumită regiune. Cum nu poate fi aşteptat nici un astfel de ajutor, apare o dificultate suplimentară când o politică externă utilizează, în principal, mijloacele infiltrării culturale şi economice. La rândul lor, aceste metode sunt ambigue, ţinând cont de caracterul politicii pe care-l servesc, dar ambiguitatea lor este mai mare decât cea a metodei militare, care are scopuri teritoriale clare. În general, expansiunea economică şi cea culturală nu au graniţe clare. Ele se adresează unei largi varietăţi de persoane slab definite. Şi în continuare sunt practicate pe scară mare de un număr nedefinit de naţiuni. A identifica expansiunea economică sau culturală ca instrumente ale imperialismului în contrast cu politicile identice care nu

23. N.I. Buharin, *Imperialism and World Economy* (International Publishers, New York, 1929), p. 114.
24. Vezi pp. 86 şi urm.

au obiective de putere ascunse dincolo de cele explicit economice şi culturale – nefiind astfel imperialiste – este, într-adevăr, o sarcină dificilă. Aici, încă o dată, referinţa la situaţiile tipice favorabile imperialismului va fi de folos.

Politicile economice viguroase pe care le-a aplicat Elveţia pe scena internaţională nu au avut vreodată trăsături imperialiste. Strategiile comerciale britanice au avut, uneori, un caracter imperialist faţă de anumite ţări. Astăzi, scopul lor este unul pur economic ; adică încearcă să obţină pentru locuitorii insulelor britanice cele necesare traiului. Îşi propun supravieţuirea economică prin balanţe comerciale favorabile, nu prin menţinerea sau obţinerea puterii politice asupra naţiunilor străine. Doar în ceea ce priveşte unele regiuni strategice, ca în Egipt şi Iran, politicile economice de după cel de-al doilea război mondial au fost subordonate considerentelor politice. Unele dintre ele ar fi putut dobândi sau vor căpăta, în condiţii particulare, o natură imperialistă.

Penetrarea culturală a Americii Latine de către Spania nu a avut un caracter imperialist, deoarece slăbiciunea militară a Spaniei faţă de Statele Unite interzicea orice intenţie de schimbare a relaţiilor de putere în favoarea sa. Misiunea culturală a Franţei a reprezentat, câteodată, un scop în sine. În circumstanţe şi ţări diferite, ea a fost subordonată scopurilor imperialiste. Aici, de asemenea, caracterul expansiunii economice şi culturale se poate schimba odată cu modificarea situaţiei politice. Când se iveşte ocazia, „rezervorul bunei voinţe" sau o poziţie preponderentă în comerţul exterior al unei alte naţiuni, pe care le-a obţinut o naţiune ca scopuri în sine, pot deveni brusc surse ale puterii politice şi instrumente influente în lupta pentru putere. Dar, atunci când circumstanţele se schimbă din nou, ele şi-ar putea pierde la fel de brusc această calitate.

Când toate aceste dificultăţi au fost depăşite şi o politică externă a fost în mod corect identificată drept imperialistă, iese la iveală totuşi o altă dificultate referitoare la tipul de imperialism. Un imperialism limitat încununat de succes poate găsi în reuşita sa un stimul de a se răspândi în continuare, până devine continental sau mondial. Mai precis, o ţară poate considera necesar, pentru a-şi consolida şi proteja dominaţia locală, să obţină o preeminenţă la o scară tot mai mare şi se poate considera în siguranţă doar dacă îşi construieşte un imperiu global. Există frecvent în imperialism o forţă dinamică, raţionalizată în termeni agresivi sau defensivi, care porneşte de la o regiune limitată la un continent şi apoi la nivel mondial. Imperiul macedonean sub Filip şi Alexandru şi imperialismul napoleonian intră în această categorie. Pe de altă parte, o politică imperialistă globală, care trezeşte opoziţia unei forţe superioare, se poate restrânge la o regiune anume, se poate mulţumi cu o dominaţie locală, sau îşi poate pierde în întregime tendinţele imperialiste şi se poate transforma într-o politică a statu-quoului. Evoluţia de la un imperialism determinat geografic la unul localizat şi de aici la pierderea tendinţelor imperialiste poate fi identificată în istoria imperialismului suedez în secolele al XVII-lea şi-al XVIII-lea.

Astfel, evaluarea tendinţelor imperialiste şi implicit a răspunsurilor nu este niciodată definitivă. Ambele sunt supuse unor reevaluări şi reformulări. Dar decidenţii în probleme de politică externă sunt tot timpul expuşi tentaţiei de a privi drept permanent un anumit model al expansiunii imperialiste sau al oricărui alt tip de politică externă şi de a urma o politică externă adoptată acestui model, chiar şi atunci când modelul a fost schimbat. Un imperialism global necesită aplicarea unor contramăsuri

diferite de cele adecvate imperialismului limitat, iar o naţiune care răspunde celui de-al doilea cu măsuri cerute de blocarea celui dintâi va provoca tocmai apariţia pericolelor pe care şi-a propus să le evite. În nevoia de a recunoaşte rapid o schimbare în politicile imperialiste ale unei naţiuni se regăseşte o altă dificultate, iar eşecul de a-şi adapta rapid propria politică externă, o nouă sursă de greşeli.

În cele din urmă, imperialismul ridică o problemă comună altor tipuri de politică externă – manifestată însă într-o formă mai gravă. Este vorba despre chestiunea identificării adevăratei naturi a unei strategii dincolo de deghizarea ideologică. Rar îşi prezintă actorii de pe scena internaţională politica externă aplicată aşa cum este ea în realitate, iar o politică imperialistă aproape niciodată nu-şi dezvăluie înfăţişarea reală în declaraţiile celor care o implementează. Natura adevărată a strategiilor dispare în spatele unui văl ideologic. Motivele şi formele pe care aceste ideologii le capătă vor fi discutate în capitolul 7 al lucrării de faţă. Dificultatea de a distinge între aparenţa unei politici externe şi esenţa sa va fi evidenţiată în capitolul amintit.

6. Lupta pentru putere: politica de prestigiu

Politica de prestigiu a fost rar identificată, în literatura politică modernă, drept ceea ce este cu adevărat: a treia formă a manifestărilor fundamentale ale luptei de putere pe scena internaţională. Neglijarea se explică prin trei motive. Politica de prestigiu împărtăşeşte aceeaşi soartă ca şi relaţia subtilă şi intangibilă a cărei percepţie a suferit, după cum am văzut[1], din cauza preocupării predominante, teoretice şi practice, faţă de aspectele materiale ale puterii ca forţă, reală sau ca ameninţare. Mai mult, politica de prestigiu a folosit printre principalele instrumente formele aristocratice de interacţiune socială ale diplomaţiei. Acea lume, cu regulile sale protocolare, dispute despre rang şi întâietate şi formalismul său gol, reprezintă tocmai antiteza modului de viaţă democratic. Chiar şi cei care nu erau în întregime convinşi că politica de putere este un atavism elitist au fost înclinaţi să vadă politica de prestigiu a diplomaţilor ca pe un joc anacronic, frivol şi înşelător, lipsit de orice legătură organică cu problemele politicii internaţionale.

În fine, spre deosebire de menţinerea şi sporirea puterii, prestigiul este rareori un scop în sine. Deseori, el constituie unul dintre instrumentele prin care politicile de statu-quo şi cele imperialiste încearcă să-şi realizeze obiectivele. De-aici este uşor de tras concluzia că politica de prestigiu nu este importantă şi că nu merită o discuţie sistematică.

În realitate, oricât de exagerate şi absurde ar fi fost câteodată manifestările sale, politica de prestigiu este un element la fel de caracteristic relaţiilor dintre naţiuni ca şi indivizilor. Aici devine încă o dată evident că sferele externă şi internă nu sunt altceva decât manifestările deosebite ale aceluiaşi fapt social. În ambele sfere, dorinţa de recunoaştere socială este o importantă forţă motrice, care determină relaţiile sociale şi creează instituţii sociale. Indivizii caută în ceilalţi confirmarea aprecierii de sine. Numai în tributul pe care alţii îl plătesc bunătăţii, inteligenţei şi puterii cuiva devine acesta pe deplin conştient de ele şi se poate bucura de calităţile sale superioare. Doar prin reputaţia de excelenţă poate obţine măsura de securitate, bunăstare şi putere pe care consideră că le merită. Astfel, în lupta pentru existenţă şi putere – care este, ca întotdeauna, fundamentul lumii sociale –, ceea ce gândesc alţii despre noi este la fel de important ca şi ceea ce suntem în realitate. Imaginea în oglinda minţii celorlalţi (adică prestigiul), mai curând decât originalul, a cărui reflexie poate fi deformată, determină ceea ce suntem ca membri ai unei societăţi.

Este deci un obiectiv necesar şi important să avem grijă, cel puţin, ca reprezentarea mentală a poziţiei în societate să fie compatibilă cu cea reală, dacă nu chiar s-o

1. Vezi p. 68.

depăşească. Exact acest lucru şi-l propune politica de prestigiu. Scopul său este de a impresiona alte naţiuni cu puterea pe care o deţinem sau pe care dorim să se creadă că o deţinem. Două instrumente specifice servesc acestui scop : protocolul diplomatic în cel mai larg sens al termenului şi etalarea forţei militare[2].

Protocolul diplomatic

Două episoade din viaţa lui Napoleon arată clar simbolurile prin care poziţia de putere a unui om de stat care reprezintă o naţiune este exprimată în forme de protocol. Unul îl arată pe Napoleon la apogeul puterii sale ; altul îi indică declinul.

În 1804, când trebuia să fie încoronat ca împărat de către papă, fiecare dintre cei doi avea interesul vital de a-şi demonstra superioritatea asupra celuilalt. Napoleon a reuşit ; nu numai că s-a încoronat singur, în loc să-i permită papei să facă acest gest, dar şi printr-o metodă ceremonială pe care ducele de Rovigo, unul dintre generalii săi şi ministru de Interne, a descris-o astfel în memoriile sale :

> A plecat să-l întâlnească pe papă pe drumul către Nemours. Pentru a evita ceremonialul, a fost inventat pretextul unei partide de vânătoare ; participanţii, echipaţi corespunzător, erau în pădure. Împăratul a sosit călare şi-mbrăcat în costum de vânătoare, cu escorta sa. Întâlnirea a avut loc la fortificaţia din vârful dealului. Acolo, trăsura papei s-a oprit, Suveranul Pontif a coborât pe uşa din stânga, în costumul său alb ; pământul era murdar ; papei nu i-a făcut plăcere să calce pe jos cu pantofii lui din mătase albă, dar a trebuit să o facă în cele din urmă.
>
> Napoleon a descălecat pentru a-l întâmpina. S-au îmbrăţişat, iar trăsura împăratului, ascunsă intenţionat, a înaintat câţiva paşi, ca şi cum vizitiul ar fi greşit, însă acolo erau postaţi oameni pentru a menţine deschise cele două uşi : în momentul urcării, împăratul a ales uşa din dreapta, iar un funcţionar al Curţii i-a indicat-o papei pe cea din stânga, astfel încât au urcat prin cele două uşi în acelaşi timp. Împăratul s-a aşezat cu naturaleţe în dreapta şi acest prim pas a stabilit, fără negocieri, ce fel de etichetă avea să fie respectată în timpul întregii vizite a papei la Paris[3].

Celălalt episod s-a desfăşurat în 1813, la Dresda, după eşecul din Rusia, când Napoleon era ameninţat de o coaliţie a întregii Europe, care avea să-l înfrângă decisiv, nu după mult timp, la Leipzig. Într-o întrevedere de nouă ore, Napoleon a încercat să-l împiedice pe cancelarul austriac Metternich să se alăture acestei alianţe. Metternich l-a tratat ca pe un condamnat, în timp de Napoleon s-a comportat ca stăpânul Europei, aşa cum fusese timp de un deceniu. După un schimb furtunos de replici, Napoleon a lăsat să-i cadă pălăria, pentru a-şi testa superioritatea, aşteptând ca reprezentantul coaliţiei ostile să i-o ridice. Când Metternich s-a prefăcut că nu

---

2. Vezi şi p. 355, pentru dezbaterea propagandei, care serveşte, în bună măsură drept instrument al politicii de prestigiu.
3. *Memoirs of the Duke of Rovigo* (Londra, 1828), vol. 1, partea a II-a, p. 73.

observă acest lucru, ar fi trebuit să fie evident pentru amândoi că avusese loc o schimbare decisivă în ceea ce priveşte prestigiul şi puterea învingătorului de la Austerlitz şi Wagram. Metternich a rezumat situaţia la sfârşitul discuţiilor, când i-a spus lui Napoleon că era cu certitudine un om terminat.

Relaţiile dintre diplomaţi sunt, în mod natural, instrumente ale politicii de prestigiu, deoarece ei sunt reprezentanţii simbolici ai ţărilor lor[4]. Respectul care li se arată sau pe care-l arată este, de fapt, respectul arătat ţărilor lor, respectiv respectul arătat de ţara lor altor ţări ; insultele pe care le lansează sau pe care le primesc sunt adresate, în realitate, de statele lor sau statelor lor. Istoria este plină de exemple care ilustrează aceste chestiuni şi importanţa atribuită lor în politica internaţională.

La majoritatea Curţilor, obiceiul cerea ca ambasadorii să fie introduşi în faţa suveranului de către funcţionari obişnuiţi, în timp ce ambasadorii regali erau prezentaţi de prinţi. Când, în 1698, Ludovic al XIV-lea a decis ca reprezentanţii Republicii Veneţiene să fie prezentaţi de către prinţul de Lorena, Marele Consiliu al Veneţiei i-a solicitat ambasadorului Franţei să-i transmită monarhului că Republica va fi întotdeauna recunoscătoare pentru această onoare şi a trimis o scrisoare specială de mulţumiri suveranului. Prin acest gest, Franţa a indicat că priveşte Veneţia ca fiind la fel de puternică precum un regat. Iar aceasta din urmă şi-a arătat recunoştinţa pentru noul prestigiu. La Curtea papală, Suveranul Pontif obişnuia să-i primească pe reprezentanţii diferitelor state în săli diferite. Ambasadorii capetelor încoronate şi ai Veneţiei erau întâmpinaţi în *Sala Reggia*, iar cei ai altor prinţi şi republici în *Sala Ducale*. Se spune că Republica Genova i-ar fi oferit papei mulţi bani pentru ca delegaţii săi să fie introduşi în *Sala Reggia*, în loc de *Sala Ducale*. Totuşi, papa a refuzat, din cauza opoziţiei Veneţiei, care nu dorea ca Genova să fie tratată ca un egal al său. Tratamentul identic ar fi însemnat egalitatea prestigiului – adică a reputaţiei pentru putere –, iar un stat superior în prestigiu nu ar fi admis acest lucru.

Spre sfârşitul secolului al XVIII-lea, la Curtea de la Constantinopol exista încă obiceiul ca funcţionarii Curţii să-i prindă de braţe şi să-i oblige să-şi plece capul pe ambasadorii şi membrii suitei lor când se prezentau în faţa sultanului. După obişnuitul schimb de discursuri dintre reprezentantul străin şi primul-ministru, funcţionarii exclamau: „Întru slava Celui Veşnic, necredincioşii trebuie să se încline în faţa gloriosului nostru sceptru”. Umilirea delegaţilor trebuia să simbolizeze inferioritatea puterii ţărilor pe care le reprezentau.

În epoca preşedintelui Theodore Roosevelt, toţi diplomaţii erau primiţi împreună pe 1 ianuarie pentru a-şi prezenta urările. Preşedintele Taft a schimbat această procedură şi a decis ca ambasadorii şi miniştrii* să fie primiţi separat. Când ministrul spaniol, care nu aflase de modificare, şi-a făcut apariţia pe 1 ianuarie la Casa Albă pentru recepţia ambasadorilor, nu a fost lăsat să intre. În consecinţă, Spania şi-a rechemat diplomatul şi a protestat în faţa guvernului american. O naţiune care tocmai îşi pierduse un imperiu şi trecuse în rândul naţiunilor de mâna a treia a insistat ca măcar prestigiul să-i fie lăsat comparabil cu fosta sa glorie.

---

4. Pentru diferitele funcţii ale diplomaţilor, vezi capitolul 31.

* Şef al unei legaţii, misiune diplomatică de rang inferior ambasadei (n.tr.).

În 1946, când ministrul de Externe al Uniunii Sovietice a fost aşezat, la celebrarea victoriei de la Paris, în rândul al doilea, în timp ce delegaţii celorlalte mari puteri stăteau în rândul întâi, el a plecat în semn de protest. O naţiune care fusese pentru multă vreme un paria al comunităţii internaţionale obţinuse poziţia de necontestat de mare putere şi a insistat asupra prestigiului corespunzător noului statut. La conferinţa de la Potsdam din 1945, Churchill, Stalin şi Truman n-au fost în stare să cadă de acord asupra celui care va intra primul; în cele din urmă, au intrat pe trei uşi diferite, în acelaşi timp. Cei trei lideri simbolizau puterile statelor lor. În consecinţă, întâietatea acordată unuia dintre ei i-ar fi acordat naţiunii sale un prestigiu superior celorlalte două, pe care acestea din urmă nu doreau să-l accepte. Deoarece ei pretindeau egalitatea puterii, erau obligaţi să fie preocupaţi de menţinerea prestigiului în care egalitatea îşi găsea expresia.

Să cităm şi două exemple contemporane. Întrucât de Gaulle se opunea tendinţelor supranaţionale ale Comunităţilor Europene, Franţa a obiectat

> ...împotriva stilului tradiţional – pantaloni cu dungă, jachetă şi şampanie – în care dr. Walter Hallstein, preşedintele Comisiei CEE, i-a primit pe ambasadorii care şi-au prezentat acreditările.
> Parisul consideră că o asemenea ceremonie creează impresia că dr. Hallstein este egal în dreptul de a primi acreditările cu un şef de stat ca preşedintele de Gaulle. Comisia nu este un guvern, susţin francezii, iar ceremonia ar trebui să fie mai moderată. Acesta este unul dintre aspectele opoziţiei faţă de aşa-zisele trăsături supranaţionale ale comunităţilor europene. Franţa le priveşte ca pe un grup de state suverane[5].

Negocierile de pace dintre Statele Unite, Vietnamul de Nord şi de Sud şi Frontul Naţional pentru Eliberare (Viet Cong), care ar fi trebuit să înceapă în noiembrie 1968, au fost întârziate timp de zece săptămâni din cauza unei dispute legate de forma mesei de conferinţe. Vietnamul de Nord a propus una în formă de pătrat sau patru aranjate într-un model circular sau sub formă de diamant, ori o masă rotundă. Pe de altă parte, Statele Unite au propus două jumătăţi de mese ovale, puse una în faţa celeilalte, sau două în formă de semicerc formând un cerc rupt, sau aceleaşi mese în formă de semicerc, separate oarecum una de alta prin două mese dreptunghiulare destinate secretarilor. SUA au făcut concesia ca aceste două mese semicirculare să fie împinse împreună lângă cele ale secretarilor. Totuşi, ultimele aveau să fie situate la câţiva centimetri distanţă de mesele curbe[6]. În cele din urmă, s-a căzut de acord asupra unei mese rotunde fără plăcuţe nominale, steaguri sau orice fel de însemne. Două mese pătrate, cu dimensiunile cuprinse între 91 pe 137 de centimetri urmau să fie amplasate la 45 de centimetri distanţă faţă de cea principală, în sensuri opuse.

Ce stătea în spatele acestei proceduri aparent absurde? Vietnamul de Nord insista asupra recunoaşterii Viet Cong-ului ca negociator independent. Statele Unite doreau recunoaşterea presupunerii sale că Frontul era numai o prelungire a regimului de la Hanoi, ipoteză fundamentală în concepţia sa tradiţională despre respectivul conflict. Astfel, controversa asupra formei mesei era o manifestare simbolică legată de substanţa

5. *New York Times*, 4 mai 1966, p. 16.
6. *New York Times*, 14 decembrie 1968, p. 2.

conflictului. Era războiul din Vietnam rezultatul agresiunii Nordului, folosindu-se de Viet Cong ca de un instrument al său, sau era vorba despre o forţă autentic populară, ajutată şi încurajată, dar nu creată de Hanoi? Într-un fel sau altul, forma mesei ar fi putut influenţa substanţa problemei. Modelul acceptat în final a lăsat chestiunea suspendată.

Importanţa politică a recepţiilor pe care toţi diplomaţii şi le oferă reciproc este foarte bine ilustrată într-un articol despre viaţa mondenă de la Washington:

> Acum, întrebarea dacă vreuna dintre ambasadele străine *obţine* în realitate ceva pentru ţara sa este, natural, irelevantă. Nu putem verifica acest lucru. Dar majoritatea ambasadorilor îşi respectă obligaţiile sociale cu scrupulozitate şi le privesc ca pe una dintre cele mai importante şi mai productive aspecte ale funcţiei lor. Probabil au dreptate.
> În cele din urmă, politeţea limitează activităţile ambasadorilor în capitalele statelor unde sunt acreditaţi. Cu siguranţă, un ambasador nu vrea să fie văzut la Capitoliu amestecându-se printre congresmeni sau manifestându-se public la dezbaterile legislative. Dar trebuie să se implice suficient ca să-şi facă o imagine corectă despre chestiunile americane şi despre decidenţi şi să lase, în schimb, o impresie asupra caracterului său şi-al ţării pe care o reprezintă în opinia publică. Din acest motiv, activităţile mondene sunt aproape singura sa abordare disponibilă şi, dacă nu este atractiv şi descurcăreţ în saloane, nu va fi de prea mult folos ţării sale în cancelarie...
> Deoarece latino-americanii dau cele mai mari şi mai costisitoare petreceri din Washington şi par să profite cel mai puţin în consecinţă, există tendinţa de a-i eticheta drept simpli playboy. Este o greşeală. Ceea ce ei încearcă să obţină, mai mult decât orice, este prestigiul, egalitatea în familia naţiunilor americane, şi cine ar putea spune că afişând nu doar bogăţia, ci şi bunele maniere, strălucirea şi vioiciunea de spirit într-o serie de recepţii fără rival, nu obţin ceva în acest sens?[7]

Politica de prestigiu ca politică de exhibare a puterii pe care o are o naţiune sau crede că o are sau vrea ca alte naţiuni să creadă că o are îşi găseşte un teren deosebit de fructuos în alegerea unei localităţi pentru desfăşurarea conferinţelor internaţionale. Când mai multe pretenţii antagoniste rivalizează şi nu pot fi reconciliate prin compromis, locul de întâlnire este ales într-o ţară care nu participă la respectiva competiţie. Din acest motiv, Haga în Olanda şi Geneva în Elveţia au fost locurile favorite pentru reuniunile internaţionale. Frecvent, schimbarea lor simbolizează o modificare în rândul deţinătorilor puterii preponderente. În cea mai mare parte a secolului al XIX-lea, majoritatea conferinţelor se desfăşurau la Paris. Dar Congresul de la Berlin din 1878, organizat în capitala Imperiului German restabilit după victoria în faţa Franţei, a demonstrat lumii întregi noul prestigiu al Germaniei de a fi puterea dominantă de pe continentul european. Iniţial, Uniunea Sovietică s-a opus alegerii Genevei ca sediu central al Organizaţiei Naţiunilor Unite deoarece oraşul – fostul sediu al Ligii Naţiunilor – simboliza nivelul cel mai de jos al prestigiului deţinut de ruşi în perioada interbelică. Când distribuţia puterii în cadrul ONU – reunite la New York după al doilea război mondial – indica faptul că URSS-ul se afla în ceea ce părea drept o minoritate permanentă – în faţa unei majorităţi sub conducere americană –, sovieticii au pledat pentru schimbarea sediului la Geneva,

---

7. „R.S.V. Politics", în *Fortune*, februarie 1952, p. 120 (citat cu permisiunea revistei *Fortune*. Copyright Time Inc., 1952).

care nu avea nici o referinţă simbolică la supremaţia Statelor Unite. Faptul că preşedintele Nixon l-a întâlnit, în 1972, pe premierul chinez Ciu En-Lai la Pekin, şi nu la Washington sau într-un loc neutru, avea o importanţă simbolică pentru schimbările despre care naţiunile credeau că au avut loc în distribuţia de putere din Asia şi din lume.

În mod normal, o naţiune care are o putere predominantă într-un domeniu anume sau într-o anumită regiune insistă ca acele conferinţe internaţionale legate de domeniul sau spaţiul geografic respectiv să se desfăşoare în interiorul sau în apropierea teritoriului său. Astfel, majoritatea conferinţelor maritime au fost organizate la Londra. Reuniunile referitoare la Japonia au avut loc ori la Washington, ori la Tokio. Cele mai importante conferinţe despre viitorul Europei de după al doilea război mondial au fost organizate fie pe teritoriul rus, la Moscova şi Yalta, fie pe teritoriile ocupate de Uniunea Sovietică, la Potsdam, sau în apropierea sa, la Teheran. Dar, la sfârşitul lui 1947, situaţia politică se schimbase într-o asemenea măsură, încât preşedintele Truman putea să declare cu emfază că nu s-ar întâlni cu Stalin altundeva decât la Washington[8].

Exhibarea puterii militare

În afara practicilor diplomatice, politica de prestigiu utilizează ca instrument şi exhibarea puterii militare. Deoarece forţa militară este măsura evidentă a puterii unei naţiuni, afişarea sa serveşte la impresionarea celorlalte naţiuni. Reprezentanţii militari ai statelor străine sunt, de pildă, invitaţi la demonstraţiile militare pe timp de pace ale forţelor terestre şi navale nu pentru a le arăta secrete militare, ci pentru a-i impresiona – pe ei şi pe guvernele lor – cu pregătirea militară a respectivei naţiuni. Invitarea observatorilor străini la cele două teste atomice din Pacific, în 1946, a avut un scop similar. Ei trebuiau să fie impresionaţi, pe de o parte, de puterea navală a Statelor Unite şi de rezultatele tehnologice. „Douăzeci şi unu de observatori din partea Comisiei ONU pentru Controlul Energiei Atomice au căzut de acord, astăzi, că SUA bombardau un grup de nave mai mare decât cel al multor flote de pe glob", afirma *New York Times*[9]. Pe de altă parte, puteau să remarce, pe cont propriu, ceea ce putea realiza arma nucleară deasupra şi în adâncul oceanului, precum şi superioritatea naţiunii care deţinea monopolul bombei atomice în raport cu celelalte.

Din cauza marii mobilităţi a flotelor, capabile să-şi înfigă steagul şi să-şi proiecteze puterea pe tot globul, precum şi a caracterului lor impresionant, demonstraţiile navale au fost un instrument preferat al politicii de prestigiu. Vizita flotei franceze din 1891 în portul rusesc Kronstadt şi cea din 1893 a flotei ruseşti la Toulon au marcat un punct de cotitură în istoria politică a lumii; aceste vizite au demonstrat tuturor o solidaritate politică şi militară între cele două ţări, care nu peste mult timp avea să se soldeze cu încheierea unei alianţe politice şi militare. Expedierea periodică a unor escadroane aparţinând marilor puteri în porturile din Orientul Îndepărtat demonstra locuitorilor regiunii superioritatea puterilor occidentale. Statele Unite trimit, din

8. *New York Times*, 19 decembrie 1947, p. 1; 27 iulie 1948, p. 1; 4 februarie 1949, p. 1.
9. *Ibid.*, 1 iulie 1946, p. 3.

când în când, nave de război în America Latină pentru a le aminti că puterea navală americană este predominantă în emisfera vestică.

Atunci când autoritatea unei puteri navale era contestată în regiuni coloniale sau semicoloniale, fie de indigeni, fie de puteri rivale, statul respectiv trimitea nave de război în zonele contestatarilor ca reprezentanţi simbolici ai forţei sale. Un exemplu faimos al acestui tip de politică este vizita pe care a întreprins-o Wilhelm al II-lea în 1905, la bordul unei nave de luptă germane în Tanger, un port marocan, pentru a contracara pretenţiile Franţei în această ţară. Croazierele mediteraneene ale escadroanelor navale americane de după al doilea război mondial în porturile italiene, greceşti şi turceşti sunt replici clare în faţa pretenţiilor ruseşti din regiune. Alegerea celor mai expuse zone ale Europei de Vest pentru manevrele forţelor combinate ale aliaţilor occidentali îşi propune să demonstreze Uniunii Sovietice şi aliaţilor puterea militară a NATO şi hotărârea de a o folosi pentru apărarea statu-quoului.

Cea mai drastică formă militară a politicii de prestigiu era mobilizarea parţială sau totală. Ca instrument al respectivei strategii poate fi depăşită astăzi, deoarece războiul viitorului va necesita o pregătire totală, tot timpul. În trecut totuşi, până în 1938 şi 1939, chemarea la arme fie a unor clase, fie a tuturor rezerviştilor a reprezentat un important instrument al politicii de prestigiu. De exemplu, când în iulie 1914, Rusia şi-a mobilizat armata, operaţiune urmată de acţiuni similare din partea forţelor austriece, germane şi franceze, şi când Franţa şi Cehoslovacia şi-au mobilizat armatele în septembrie 1938, iar Franţa, din nou, în martie şi septembrie 1939, scopul era de a le demonstra prietenilor şi duşmanilor, în aceeaşi măsură, propria forţă militară şi hotărârea de a o folosi în sprijinul obiectivelor politice.

Aici, prestigiul – reputaţia pentru putere – este utilizat atât ca mijloc de descurajare, cât şi ca pregătire pentru război. Speranţa e că prestigiul unei naţiuni va fi suficient de mare pentru a intimida alte naţiuni să pornească războiul. În acelaşi timp, mai există speranţa că, dacă politica ar eşua, mobilizarea forţelor armate înaintea declanşării războiului ar poziţiona naţiunea în cea mai avantajoasă situaţie militară posibilă, ţinând cont de circumstanţe. În acel moment, strategiile politice şi militare tind să coincidă şi devin două aspecte diferite ale uneia şi aceleiaşi politici. Vom avea ulterior ocazia de a indica relaţiile profunde dintre politicile externe şi strategiile militare în timp de pace, dar şi de război.

Două obiective ale politicii de prestigiu

Politica de prestigiu are două posibile obiective finale : prestigiul, ca scop final, sau, mai des, prestigiul în sprijinul unei politici de statu-quo sau imperialiste. În timp ce în societăţile naţionale prestigiul este adeseori căutat de dragul său, el constituie arareori obiectivul primar al politicii externe. Este cel mult un plăcut produs secundar al politicilor externe ale căror obiective nu sunt reputaţia pentru putere, ci esenţa puterii. Protejaţi în existenţa şi poziţia lor socială de un sistem integrat de instituţii sociale şi reguli de comportament, membrii unei societăţi naţionale îşi pot permite să

privească competiţia pentru prestigiu ca un fel de joc social inocent. Dar, cum în calitate de membre ale societăţii internaţionale trebuie să depindă, în principal, de forţele lor proprii pentru protejarea existenţei şi a poziţiei de putere, naţiunile pot cu greu să neglijeze efectul pe care un câştig sau o pierdere a prestigiului o va avea asupra locului lor pe scena internaţională.

Nu întâmplător deci, cum am arătat deja, observatorii politicii mondiale care subestimează importanţa puterii tind să abordeze superficial problema prestigiului. La fel, nu din întâmplare doar egocentricii inconştienţi urmăresc o politică de prestigiu de dragul său. În epoca modernă, Wilhelm al II-lea şi Mussolini sunt exemple grăitoare. Intoxicaţi cu puterea nou dobândită pe plan intern, ei au privit politica internaţională ca un fel de sport personal unde fiecare se bucura de superioritatea sa individuală, prin exaltarea naţiunii sale şi umilirea celorlalte. Astfel, au confundat politica internă cu cea internaţională. Acasă, demonstrarea puterii lor sau cel puţin a puterii aparente ar fi reprezentat, în cel mai rău caz, nimic mai mult decât o nebunie inocentă. În exterior, este un joc cu focul care-i va consuma pe jucătorii fără o putere comparabilă cu ceea ce cred sau pretind ei că deţin. Exerciţiile guvernării unei singure persoane – monarhii absolute sau dictaturi – tind să identifice gloria personală a conducătorului cu interesul politic al naţiunii. În vederea aplicării cu succes a politicii externe, identificarea respectivă este o mare slăbiciune, deoarece conduce la o politică de prestigiu urmărită de dragul prestigiului, ignorând interesele naţionale aflate în joc şi puterea disponibilă care să le susţină. Politica americană în Indochina din 1965 până în 1975 ar putea fi foarte bine văzută în lumina acestei analize.

Funcţia pe care o îndeplineşte o politică de prestigiu în slujba strategiilor de statu-quo şi imperialiste provine din însăşi natura politicii internaţionale. Politica externă este întotdeauna rezultatul estimărilor relaţiilor de putere existente între diferite naţiuni într-o anumită perioadă a istoriei şi a felului în care se vor dezvolta ele probabil în viitor. Cea a Statelor Unite este, de pildă, fundamentată pe o evaluare a puterii SUA în relaţie, să zicem, cu puterea Marii Britanii, Uniunii Sovietice şi Argentinei şi pe estimarea evoluţiei probabile a puterii lor. La fel, strategiile Marii Britanii, Uniunii Sovietice şi Argentinei se fundamentează pe analize similare, supuse în mod constant reevaluărilor, în scopul actualizării lor.

Principala funcţie a politicii de prestigiu este de a influenţa aceste estimări. Dacă, de pildă, Statele Unite ar putea să impresioneze ţările din America Latină într-o asemenea măsură încât să le convingă că predominanţa sa în emisfera vestică este de necontestat, politica de statu-quo probabil că nu ar fi tăgăduită, iar succesul său ar fi asigurat. Relativa stabilitate politică de care s-a bucurat Europa în anii '20 şi la începutul anilor '30 era în primul rând rezultatul prestigiului Franţei de cea mai puternică forţă militară din lume. Imperialismul german îşi datorează succesele de la sfârşitul anilor '30 mai ales unei politici de prestigiu capabile să convingă naţiunile interesate în menţinerea statu-quoului de superioritatea sa. De exemplu, proiectarea documentarelor despre *blitzkrieg*-urile din Polonia şi Franţa în faţa unei audienţe străine, alcătuită mai ales din lideri militari şi politici, a servit, evident, realizării acestui scop. Oricare ar fi obiectivul final al unei politici externe, prestigiul său – reputaţia pentru putere – este întotdeauna un factor important şi uneori decisiv în

adjudecarea succesului sau eşecului acesteia. O politică de prestigiu este deci un element indispensabil al unei politici externe raţionale.

Războiul Rece, care a dominat relaţiile dintre lumea occidentală şi blocul sovietic timp de două decenii după cel de-al doilea război mondial, a fost purtat în primul rând prin instrumente de prestigiu. Statele Unite şi URSS şi-au propus să se impresioneze reciproc cu puterea lor militară, realizările tehnologice, potenţialul economic şi principiile politice pentru a-şi slăbi moralul una alteia şi a se descuraja de la a se îndrepta irevocabil către război. De asemenea, au încercat să-şi impresioneze aliaţii, pe membrii coaliţiilor ostile şi naţiunile nealiniate. Scopul era să-şi menţină loialitatea aliaţilor, să slăbească unitatea coaliţiilor ostile şi să câştige sprijinul ţărilor nealiniate.

Prestigiul a devenit deosebit de important ca instrument politic într-o epocă în care lupta pentru putere este purtată nu numai cu mijloacele tradiţionale ale presiunii politice şi forţei militare, ci în mare măsură ca o competiţie pentru controlul minţilor. În spaţiile vaste ale Asiei, Orientului Apropiat, Africii şi Americii Latine, Războiul Rece s-a desfăşurat mai ales ca o întrecere între două filosofii politice, sisteme economice şi moduri de viaţă rivale. Este un alt fel de a spune că, în aceste regiuni, prestigiul – reputaţia pentru performanţă şi putere – a devenit principala miză a războiului politic. Instrumentele sale principale sunt propaganda, care caută să sporească prestigiul propriei părţi şi să-l micşoreze pe cel al inamicului, şi ajutorul extern, care-şi propune să impresioneze naţiunea receptoare prin eficienţa economică şi tehnologică a donatorului.

O politică de prestigiu îşi atinge culmea atunci când îi acordă naţiunii care o aplică o asemenea reputaţie, încât nu trebuie să mai utilizeze instrumentele reale ale puterii. Doi factori fac succesul posibil : reputaţia puterii de necontestat şi cea a reţinerii în a recurge la ea. Din această rară combinaţie, exemplele clasice sunt Imperiul Roman şi cel Britanic şi politica de bună vecinătate a Statelor Unite atunci când a funcţionat.

În contrast cu soarta destrămării rapide care a afectat iniţiative similare, longevitatea Imperiului Roman s-a datorat, în principal, profundului respect de care se bucura numele de roman. Roma era superioară în discernământ politic şi putere militară oricărei părţi componente a imperiului. Făcând povara superiorităţii sale cât mai suportabilă, şi-a lipsit supuşii de ocazia unei revolte împotriva dominaţiei exercitate. În cel mai rău caz, câţiva se puteau răscula, dar nu existau suficiente motive pentru formarea unei coaliţii atât de puternice, încât să constituie o provocare pentru Roma. Revoltele izolate au fost înăbuşite rapid şi eficient de către puterea dominatoare romană, crescând astfel prestigiul forţei sale. Contrastul dintre soarta tristă a celor care-au îndrăznit să sfideze Roma şi existenţa paşnică şi prosperă sub protecţia dreptului roman a celor rămaşi loiali i-a sporit reputaţia de moderaţie în exercitarea puterii.

Acelaşi renume de putere autotemperată a constituit una dintre pietrele de temelie ale Imperiului Britanic. Observatorii s-au mirat de abilitatea câtorva mii de funcţionari britanici de a domina sute de milioane de indieni, nemaivorbind de legăturile voluntare de loialitate care au menţinut dominioanele autoguvernate unite în imperiu. Dar umilitoarea înfrângere suferită în al doilea război mondial din partea Japoniei a

spulberat pentru totdeauna reputaţia puterii sale de necontestat. Iar strigătul de eliberare naţională al popoarelor supuse din Asia a şters memoria unei guvernări tolerante, relaxată de vechime şi înţelepciune. Când acest dublu prestigiu a dispărut, iar resursele de menţinere a imperiului prin forţă brută au devenit inaccesibile, partea asiatică a imperiului nu a supravieţuit cu mult prestigiului Marii Britanii.

În era politicii de bună vecinătate, hegemonia Statelor Unite în emisfera vestică s-a fundamentat, la fel, pe reputaţia unei puteri incontestabile, mai curând decât pe exercitarea sa propriu-zisă. Superioritatea acestei ţări în regiune era atât de evidentă şi de copleşitoare, încât prestigiul singur era suficient pentru a garanta poziţia SUA între republicile continentului american, comparabilă cu puterea sa. Statele Unite îşi puteau chiar permite uneori să nu mai insiste asupra prestigiului care i se datora, deoarece reţinerea aceasta îi făcea hegemonia mai tolerabilă pentru vecinii din sud. De la inaugurarea politicii respective, Statele Unite au insistat ca reuniunile pan-americane să se desfăşoare mai degrabă în ţările din America Latină decât pe propriul teritoriu. Deoarece în emisfera vestică deţineau esenţa puterii de necontestat, era înţelept să nu insiste asupra tuturor manifestărilor prestigiului derivat dintr-o asemenea putere copleşitoare şi să permită unor alte ţări din regiune să se bucure măcar de aparenţele puterii. Această atitudine a început să se schimbe numai odată cu declinul Organizaţiei Statelor Americane şi cu o deviere a politicii externe a SUA.

Trei defecte ale politicii de prestigiu

Nu este suficient totuşi ca o naţiune să aplice o politică de prestigiu. Ea poate face ori prea mult, ori prea puţin în această privinţă şi în ambele cazuri riscă să eşueze. Face prea mult atunci când, nesigură de puterea sa, acordă unei mişcări anume un prestigiu disproporţionat faţă de importanţa sa reală. Prestigiul unei naţiuni nu-şi are originea în succesul sau eşecul unei anumite acţiuni, într-un moment anume din istorie. Din contră, el reflectă suma tuturor calităţilor naţiunii şi a acţiunilor sale, a succeselor şi eşecurilor, a memoriei istorice şi a aspiraţiilor. Prestigiul unei naţiuni este foarte asemănător unui credit bancar. O bancă beneficiind de resurse mari, credibile şi o istorie plină de succese îşi poate permite ceea ce una concurentă, de mici dimensiuni şi adesea lipsită de rezultate, nu poate: să facă o greşeală sau să sufere o înfrângere. Puterea sa cunoscută este suficient de mare pentru a supravieţui acestor probleme. Acelaşi lucru este valabil şi pentru naţiuni.

Paginile istoriei sunt pline de exemple ale unor naţiuni care, sigure de statutul lor de mari puteri şi recunoscute ca atare de egalii lor, au suferit înfrângeri ori s-au retras din poziţii periculoase fără a suferi o pierdere de prestigiu. Când a fost prestigiul Franţei mai mare: când a purtat războaie în Indochina şi Algeria pe care nu le putea nici câştiga, nici nu-şi permitea să le piardă sau după ce a renunţat la aceste acţiuni sortite eşecului? Şi cât de mult a suferit pe termen lung prestigiul american în urma dezastrului din Golful Porcilor? Când Franţa şi-a demonstrat inteligenţa şi curajul de a renunţa la două campanii pierdute în care-şi pusese la bătaie „onoarea", prestigiul

său s-a ridicat la cote pe care nu le mai atinsese de la începutul celui de-al doilea război mondial, iar Golful Porcilor a afectat puţin prestigiul american, caracterizat din plin de putere şi succese. Naţiunile trebuie să fie atente să nu confunde fluctuaţiile efemere ale opiniei publice cu bazele durabile ale puterii naţionale şi prestigiului. Acesta din urmă trebuie privit, într-un caz particular, în contextul general al puterii şi prestigiului naţiunii. Amploarea puterii se reflectă în prestigiu, iar deficienţele celei dintâi sunt compensate de punctele tari ale ultimului.

O naţiune face prea mult şi atunci când îşi creează o imagine exagerată a puterii sale şi încearcă astfel să câştige o reputaţie de putere care s-o depăşească pe cea deţinută în realitate. În acest caz, ea îşi fundamentează prestigiul pe aparenţa puterii în locul substanţei sale. Politica de prestigiu se transformă într-o politică de cacealma. Exemplul major în istoria recentă este politica Italiei începând cu războiul împotriva Etiopiei din 1935 până la campania africană din 1942. Lansându-se într-o politică de expansiune imperialistă în scopul de a transforma Mediterana într-un lac italian, a îndrăznit să sfideze în cursul conflictului cu Abisinia şi al Războiului civil din Spania din 1936-1939 Marea Britanie, pe atunci prima putere navală din lume şi preponderentă în Mediterana. A realizat acest lucru lăsând impresia că este o putere militară de primă mărime. Italia a reuşit să ducă această politică atât timp cât nici o altă naţiune nu a îndrăznit să-i testeze pretenţiile de putere. Când a venit momentul testului, s-a dezvăluit contrastul dintre reputaţia de putere a Italiei, creată deliberat prin propagandă, şi cea reală. Acest moment a demascat politica sa de prestigiu drept una de cacealma.

Esenţa unei astfel de strategii este bine ilustrată în tehnica de teatru prin care mulţi figuranţi îmbrăcaţi în soldaţi merg pe scenă, dispar după cortină şi se întorc încă şi încă o dată, creând impresia unui număr mare de oameni. Dacă ignoranţii şi naivii vor fi uşor de înşelat de această iluzie a puterii armate, observatorul informat şi detaşat nu se va înşela. Şi dacă regia necesită ca „armata" să se lupte cu o altă „armată", cacealmaua devine evidentă pentru toată lumea. Aici, politica respectivă este redusă la esenţa sa, iar resortul îi este vizibil în forma elementară. O politică de cacealma poate reuşi uşor pe termen scurt, dar pe termen lung doar dacă este capabilă să amâne la nesfârşit testul performanţei reale, iar acest lucru nici măcar cea mai bună conducere nu-l poate garanta.

Norocul şi înţelepciunea politică pot, în cel mai bun caz, să folosească succesul iniţial al politicii de bluf în scopul de a ridica puterea reală la nivelul calităţii sale presupuse. În timp ce celelalte naţiuni sunt păcălite să-i acorde puterii respective o consideraţie nemeritată, aceasta câştigă timp pentru a-şi acorda prestigiul cu puterea reală. O naţiune care a rămas în urmă în competiţia pentru putere, mai ales în domeniul înarmării, poate încerca să-şi ascundă slăbiciunea în spatele unei cacealmale, încercând concomitent să-şi depăşească handicapul. Când, în toamna şi iarna lui 1940-1941, Marea Britanie era vulnerabilă în faţa unei invazii, prestigiul său, depăşind de departe puterea sa reală, a fost probabil cel mai important factor individual care i-a descurajat pe germani să-i invadeze teritoriul. Ulterior, menţinându-şi aparenţa de putere defensivă, a fost capabilă să capete forţă reală. Trebuie remarcat totuşi că norocul a venit în ajutorul politicii de cacealma sub forma greşelilor lui Hitler şi că

această politică nu a fost neapărat aleasă de Marea Britanie, cât impusă ca o măsură de urgenţă de către o necesitate irepresibilă[10].

Deşi e adevărat, în general, că este o greşeală iniţierea unei politici de cacealma, nu este mai puţin eronat să sari în cealaltă extremă şi să te mulţumeşti cu o reputaţie a puterii inferioară celei deţinute în realitate. Exemplele uimitoare ale acestei „politici negative de prestigiu" sunt Statele Unite şi Uniunea Sovietică în perioada interbelică, mai ales în primii ani ai celui de-al doilea război mondial.

La începutul conflictului, SUA erau deja, potenţial, cea mai puternică naţiune de pe pământ şi-şi declaraseră deschis opoziţia faţă de politica imperialistă a Germaniei şi a Japoniei. În ciuda acestui fapt, Germania şi Japonia s-au comportat ca şi cum Statele Unite, ca putere de prim rang, nici nu ar fi existat. Semnificaţia atacului de la Pearl Harbor, din acest punct de vedere, constă în exprimarea implicită a dispreţului faţă de puterea militară a Statelor Unite. Reputaţia lor de putere – prestigiul – era atât de nesemnificativă, încât Japonia îşi putea fundamenta planul de război pe presupunerea că puterea militară americană nu-şi va reveni la timp în urma loviturii pentru a influenţa rezultatul războiului. Prestigiul american era atât de scăzut, încât Germania şi Italia, în loc să încerce menţinerea SUA în afara conflictului european, au părut aproape nerăbdătoare să implice acest stat, declarându-i război pe 10 decembrie 1941. Hitler este citat cu următoarea declaraţie din 1934: „Americanul nu este soldat. Inferioritatea şi decadenţa presupusei Lumi Noi sunt vizibile în ineficienţa sa militară"[11].

O desconsiderare de asemenea proporţii îşi avea originea în primul rând în ceea ce s-ar putea numi absenţa unei politici americane de prestigiu, cel puţin în ceea ce priveşte reputaţia puterii militare. Departe de a demonstra celorlalte naţiuni ce ar fi reprezentat potenţialul uman şi material al Statelor Unite în termenii puterii militare, SUA păreau aproape nerăbdătoare să demonstreze lumii lipsa lor de voinţă, dacă nu chiar incapacitatea de a transforma enormele potenţialităţi în instrumente reale de război. Astfel şi-au încurajat duşmanii să le atace şi să le ignore potenţialul, favorizând eşecul politicii şi pericolul fatal la adresa intereselor lor.

Uniunea Sovietică a trebuit să facă faţă unor rezultate similare nu pentru că a neglijat, ci pentru că a eşuat în politica sa de prestigiu. În perioada interbelică, reputaţia sa de putere era scăzută. În timp ce uneori Germania, Franţa şi Marea Britanie încercau să-i obţină sprijinul pentru politicile lor externe, nici o naţiune nu avea o părere atât de bună despre puterea URSS, încât să treacă peste aversiunea faţă de ideologia sa politică şi teama de a o vedea răspândindu-se în întreaga Europă. Când,

---

10. Se poate spune cu siguranţă că, în două contexte, cele mai riscante din istoria sa, Marea Britanie şi-a datorat salvarea, cel puţin parţial, prestigiului său. Când, în 1797, toată Europa era la picioarele lui Napoleon şi Franţa îşi concentra toate eforturile pentru distrugerea lui, a izbucnit o revoltă în flota britanică. Pentru un timp, numai două nave rămăseseră loiale între continent şi insule. În iarna lui 1940-1941, Marea Britanie era la fel de lipsită de ajutor, din cu totul alte motive. În ambele cazuri, respectul pentru numele de britanic a reprezentant unul dintre factorii care i-au descurajat pe inamicii săi să înceapă atacul care era aproape iminent din cauza distribuţiei puterii concrete.
11. Hermann Rauschning, *The Voice of Destruction* (G.P. Putnam's Sons, New York, 1940), p. 71.

de exemplu, în cursul crizei din Cehoslovacia din 1938, Franţa şi Marea Britanie erau confruntate cu alternativa dintre aprobarea expansiunii imperialiste a Germaniei şi încercarea de a o opri cu ajutorul sovieticilor, prestigiul acestora din urmă era atât de scăzut, încât puterile occidentale le-au refuzat propunerea de cooperare fără prea mari ezitări. Prestigiul militar al Uniunii Sovietice şi-a atins cel mai de jos nivel în campania împotriva Finlandei din 1939-1940, când mica Finlandă părea să reziste împotriva gigantului rus. Lipsa prestigiului a fost unul dintre factorii care au convins statul-major german, la fel ca şi pe cele aliate, că URSS nu ar fi fost capabilă să reziste în faţa unui atac german.

Unui stat care duce o politică externă înţeleaptă, o asemenea diferenţă între prestigiu şi puterea reală nu ar trebui să-i fie indiferentă. Dacă URSS ar fi fost percepută la fel de puternică în 1938, în 1939 sau în 1941 pe cât era – dacă prestigiul ar fi fost comparabil cu puterea –, politicile celorlalte naţiuni faţă de ea ar fi putut fi diferite, la fel ca şi destinul URSS şi al lumii. Dacă Moscova este astăzi la fel de puternică pe cât pare, sau mai slabă, sau mai puternică, este o problemă de o importanţă fundamentală pentru Uniunea Sovietică şi restul lumii. Acelaşi lucru este adevărat şi pentru Statele Unite şi pentru orice altă naţiune care joacă un rol activ în politica internaţională. Să arăţi restului lumii puterea pe care o deţii, fără să dezvălui nici prea mult, nici prea puţin, constituie datoria unei politici de prestigiu bine gândite.

7. Ideologia în politica internaţională

Natura ideologiilor politice[1]

Este un aspect caracteristic tuturor tipurilor de politică, internă, dar şi internaţională, că deseori manifestările lor de bază nu apar aşa cum sunt ele în realitate – manifestări ale luptei pentru putere. Mai curând, elementul puterii ca scop imediat este explicat şi justificat în termeni etici, legali sau biologici. Cu alte cuvinte, adevărata natură a politicii internaţionale este ascunsă de justificări ideologice şi raţionalizări.

Cu cât un individ este mai adânc implicat în lupta pentru putere, cu atât mai puţin este probabil să vadă lupta pentru putere aşa cum este ea. Cuvintele pe care Hamlet le-a adresat mamei sale pot fi dedicate cu un succes egal tuturor celor dornici de putere :

> Pe sfântul har, o, mamă,
> Nu-ţi unge sufletul cu-acest balsam
> Cum că sminteala mea vorbea, nu vina-ţi*.

Sau, cum scria Tolstoi în *Război şi pace* :

> Omul, când acţionează de unul singur, are întotdeauna în minte un anumit număr de idei, care i-au condus – cum i se pare lui – activitatea din trecut şi care-i servesc drept justificare în acţiunea prezentă şi drept călăuză în planurile viitoarelor acţiuni. Acelaşi lucru îl fac şi grupurile de oameni atunci când lasă pe seama celor ce nu iau parte la acţiune grija de a chibzui, de a justifica şi de a plănui activitatea colectivă.

---

1. Conceptul de ideologie este utilizat frecvent în sensul generic de convingeri filosofice, politice şi morale ; ne vom ocupa de această întrebuinţare generală a termenului ulterior în această lucrare. Conceptul folosit în capitolul de faţă corespunde cu ceea ce Karl Mannheim numea „ideologie particulară". Vezi Mannheim, *Ideology and Utopia* (Harcourt, Brace, New York, 1936), p. 49 : „Conceptul anume de ideologie este implicit când termenul denotă că suntem sceptici faţă de ideile şi reprezentările oponentului nostru. Ele sunt privite ca deghizări mai mult sau mai puţin conştiente ale naturii reale caracteristice unei situaţii a cărei recunoaştere nu ar fi în acord cu interesele sale. Aceste deformări se întind de la minciuni conştiente până la deghizări semiconştiente şi inconştiente ; de la tentative calculate de înşelăciune până la autoiluzionare". Vezi şi p. 238 : „Studiul ideologiilor şi-a propus să demaşte înşelăciunile mai mult sau mai puţin conştiente şi deghizările intereselor grupurilor umane, în special cele ale partidelor politice".

* *Hamlet, prinţ al Danemarcei*, traducere de Leon Leviţchi şi Dan Duţescu, în *Shakespeare – opere complete*, vol. 5, Editura Univers, Bucureşti, 1986, p. 392 (n.red.).

Din cauze ce ne sunt sau nu ne sunt cunoscute, francezii încep să se taie şi să se spânzure între ei. Şi acest eveniment e însoţit şi încurajat de justificarea lui prin voinţele manifestate ale oamenilor care arată că îl consideră necesar pentru fericirea Franţei, pentru libertate, pentru egalitate. Oamenii încetează de la o vreme a se mai măcelări între ei şi evenimentul este întovărăşit de justificarea care constă în necesitatea concentrării puterii politice într-o singură mână, a rezistenţei ce trebuia opusă Europei şi aşa mai departe. În curând, oamenii pornesc de la apus spre răsărit, omorându-şi semenii şi evenimentul este întovărăşit de fraze despre gloria Franţei, josnicia Angliei etc. Istoria ne arată că aceste justificări ale evenimentelor nu au nici un sens general, că se contrazic ele însele aşa cum se contrazice pe el însuşi faptul uciderii unui om căruia i s-a recunoscut dreptatea sau cum se contrazice uciderea a milioane de oameni în Rusia pentru a surpa prestigiul Angliei. Dar aceste justificări îşi au în concepţia contemporanilor importanţa lor şi sunt neapărat necesare. Justificările acestea îi descarcă de răspundere morală pe oamenii care au stârnit evenimentele. Aceste ţeluri vremelnice seamănă cu periile care sunt împinse să cureţe şinele dinaintea trenului : ele curăţă drumul răspunderii morale a oamenilor. Fără aceste justificări, n-ar putea fi lămurită întrebarea cea mai simplă care se iveşte când se analizează un eveniment : cum este posibil ca milioane de oameni să săvârşească crime colective, războaie, asasinate şi aşa mai departe ?[2]

Actorul de pe scena politică nu poate evita „să joace teatru", ascunzându-şi adevărata natură a acţiunilor politice în spatele unei ideologii politice. Cu cât un individ este mai îndepărtat de o anumită luptă de putere, cu atât este mai probabil să-i înţeleagă esenţa sa reală. Deci nu din întâmplare străinii posedă deseori o mai bună înţelegere a politicii unei anumite naţiuni decât localnicii, iar cercetătorii sunt mai bine dotaţi decât politicienii pentru a înţelege despre ce este vorba în politică. Pe de altă parte, cei din urmă au o tendinţă de neînfrânt de a se înşela asupra a ceea ce fac, referindu-se la politicile lor nu în termeni de putere, ci fie în termenii principiilor etice şi legale, fie ai necesităţilor biologice. Cu alte cuvinte, în timp ce toate tipurile de politică sunt luptă pentru putere, ideologiile fac acceptabilă implicarea în această rivalitate, din punct de vedere psihologic şi moral, pentru actori şi adepţii lor.

Principiile legale şi etice, precum şi necesităţile biologice au o funcţie duală în sfera internaţională. Ele sunt fie scopul final al acţiunii politice, de care am vorbit mai devreme[3] – obiectivele ultime pentru realizarea cărora este căutată puterea politică –, fie pretextele şi falsele poziţii de avangardă, în spatele cărora este ascuns elementul puterii, inerent în orice politică. Principiile şi necesităţile pot îndeplini o funcţie sau alta sau pe amândouă în acelaşi timp. Un principiu legal şi etic ca dreptatea, de pildă, sau o necesitate biologică, ca standardele adecvate de viaţă, pot fi scopurile politicii externe sau o ideologie sau ambele concomitent. Deoarece nu suntem interesaţi aici de obiectivele finale ale politicii internaţionale, ne vom ocupa de acestea doar în măsura în care îndeplinesc funcţia de ideologii.

Ideologiile nu constituie produsul ipocriziei anumitor indivizi care ar trebui să fie înlocuiţi cu alţii mai cinstiţi pentru a face politica externă mai decentă. Dezamăgirea

2. Lev Tolstoi, *Război şi pace*, Editura Cartea Rusă, 1955, trad. de Ion Frunzetti şi N. Parocescu, epilog, partea a II-a, capitolul VII, p. 259.
3. Vezi pp. 67 şi urm.

apare întotdeauna după asemenea aşteptări. Membrii opoziţiei, care erau cei mai vehemenţi demascatori ai incorectitudinilor strategiilor lui Franklin D. Roosevelt sau ale lui Churchill, şi-au şocat adepţii, odată deveniţi responsabili de afacerile externe, prin folosirea propriilor măşti ideologice. Însăşi natura politicii obligă actorii să utilizeze ideologiile pentru disimularea scopului imediat al acţiunilor. Aşa este puterea, iar puterea politică este puterea asupra minţilor şi acţiunilor oamenilor. Dar cei care au fost destinaţi a fi receptorii posibili ai puterii celorlalţi sunt şi ei implicaţi în cursa pentru putere. Astfel, un agent de pe scena politică este tot timpul un potenţial stăpân şi un posibil supus. În timp ce încearcă să obţină putere asupra celorlalţi, ceilalţi caută să câştige putere asupra sa.

Acestei ambivalenţe specifice oamenilor ca fiinţe politice îi corespunde ambivalenţa evaluării morale a condiţiei respective. Cei implicaţi îşi vor considera justă dorinţa de putere şi o vor condamna pe a celorlalţi ca fiind nedreaptă. De la sfârşitul celui de-al doilea război mondial, ruşii şi-au justificat aspiraţiile de putere prin considerente de securitate. Dar ei au condamnat ca „imperialistă" şi preliminarie pentru cucerirea mondială expansiunea puterii americane.

Statele Unite au pus o etichetă similară dorinţelor ruseşti, în timp ce-şi priveau obiectivele externe drept necesităţi impuse de apărarea naţională. După cum spunea John Adams :

> Puterea consideră întotdeauna că are un suflet mare şi o viziune largă, dincolo de înţelegerea celui slab, şi că este în slujba Domnului când îi încalcă toate poruncile. Pasiunile noastre, ambiţiile, avariţia, iubirea şi resentimentele etc. au o atât de mare subtilitate metafizică şi o elocvenţă atât de puternică, încât se insinuează în intelect şi în conştiinţă şi le convertesc.

Ambivalenţa acestei evaluări, caracteristică abordării oricărei naţiuni în chestiunea puterii este, încă o dată, inerentă înseşi naturii politicii internaţionale. Naţiunea care renunţă la ideologii şi afirmă deschis că doreşte puterea şi că se va opune unor aspiraţii asemănătoare ale altor naţiuni s-ar afla într-un mare dezavantaj, poate decisiv în lupta pentru putere. Admiterea brutală a acestui deziderat ar uni celelalte naţiuni, pe de o parte, într-o rezistenţă înverşunată faţă de o politică externă atât de neechivoc anunţată şi ar obliga, în consecinţă, naţiunea care o urmăreşte să facă uz de mai multă putere decât ar fi fost altfel necesar. Pe de altă parte, recunoaşterea este echivalentă cu sfidarea directă a standardelor morale universal acceptate ale comunităţii şi ar pune naţiunea respectivă într-o poziţie din care şi-ar aplica politica probabil fără tragere de inimă şi cu mustrări de conştiinţă. Pentru a încolona poporul în spatele politicii externe guvernamentale şi a concentra toate energiile naţionale şi resursele în sprijinul său, purtătorii de cuvânt trebuie să facă apel mai curând la necesităţi biologice ca existenţa naţională şi la principii morale cum ar fi dreptatea, decât la putere. Este singura cale prin care o naţiune poate atinge entuziasmul şi voinţa de sacrificiu fără de care nici o politică externă nu poate trece de testul final al puterii.

Acestea sunt forţele psihologice care creează inevitabil ideologii ale politicii internaţionale şi le transformă în arme utilizate în lupta pentru putere. Un guvern a cărui politică externă face apel la convingerile intelectuale şi la standardele morale

ale poporului său a câştigat un avantaj incalculabil asupra unui oponent care nu a reuşit să-şi stabilească scopuri la fel de atractive sau nu a reuşit să le facă să pară dezirabile. Ideologiile, ca toate noţiunile, sunt arme care pot ridica moralul naţional şi puterea unui popor şi, prin recursul la ele, pot chiar să reducă moralul oponentului. Contribuţia enormă reprezentată de cele Paisprezece Puncte ale lui Woodrow Wilson pentru victoria Aliaţilor în primul război mondial – întărind moralul Antantei şi slăbindu-l pe cel al Puterilor Centrale – este exemplul clasic al importanţei factorului etic în politica internaţională[4].

Ideologii tipice ale politicilor externe

Din natura politicii internaţionale rezultă că strategiile imperialiste apelează practic întotdeauna la deghizări ideologice, în timp ce politicile de statu-quo pot fi prezentate mai des drept ceea ce sunt ele în realitate ; de asemenea, anumite tipuri de ideologii se coordonează cu unele politici internaţionale.

Ideologiile statu-quoului

O politică de statu-quo îşi poate permite deseori să-şi dezvăluie adevărata esenţă şi să renunţe la deghizările ideologice pentru că statu-quoul, prin însăşi existenţa sa, a dobândit o oarecare legitimitate morală. Ceea ce există trebuie să aibă un avantaj, altfel nu ar exista. După cum spunea Demostene :

> Nimeni nu pleacă la războiul de expansiune la fel de uşor precum pleacă în apărarea propriului teritoriu ; în timp ce oamenii se luptă cu toţii, cu disperare, ca să păstreze ceea ce sunt în pericol să piardă, nu acelaşi lucru se întâmplă în cazul expansiunii ; oamenii o aleg ca scop, e adevărat, dar dacă întâmpină piedici, nu consideră că au fost nedreptăţiţi de oponenţii lor[5].

Deoarece o naţiune care implementează politica de statu-quo îşi propune să-şi menţină puterea pe care o are deja, ea poate evita nevoia de a linişti resentimentele altor naţiuni şi scrupulele proprii. Acest lucru este adevărat în special când ordinea nu este supusă unor atacuri morale sau legale şi când puterea naţională a fost utilizată exclusiv pentru menţinerea statu-quoului. Naţiuni ca Elveţia, Danemarca, Norvegia şi Suedia nu sunt obligate să ezite în a-şi defini politicile lor externe în termenii menţinerii statu-quoului, deoarece acesta este recunoscut în general ca fiind legitim. Alte naţiuni ca Marea Britanie, Franţa, Iugoslavia, Cehoslovacia şi România, care în perioada interbelică au aplicat o strategie externă similară, nu-şi puteau permite să declare simplu că-şi propuneau apărarea posesiunilor. Deoarece însăşi legitimitatea

4. Pentru problema moralului naţional în genere, vezi pp. 179 şi urm.
5. Demostene, *For the Liberty of the Rhodians*, secţiunile 10-11.

statu-quoului din 1919 a fost contestată în interiorul acestor state şi în afara lor, ele erau obligate să invoce principii morale capabile să facă faţă sfidării. Acest obiectiv a fost realizat prin pace şi prin dreptul internaţional.

Pacea şi dreptul internaţional sunt extrem de capabile să servească, în calitate de ideologii, politicii de statu-quo. Deoarece, perturbând distribuţia existentă de putere, politicile imperialiste conduc frecvent la război, care trebuie avut tot timpul în vedere, o politică externă care proclamă pacifismul ca principiu călăuzitor este, în aceeaşi măsură, antiimperialistă şi susţinătoare a statu-quoului. Exprimând în termeni pacifişti obiectivele unei politici de acest tip, decidentul aplică stigmatul de naţiuni instigatoare la conflict asupra oponenţilor imperialişti, îşi eliberează compatrioţii de scrupule morale şi poate spera să câştige sprijinul tuturor ţărilor interesate de menţinerea statu-quoului[6].

Dreptul internaţional îndeplineşte o funcţie ideologică similară. Orice ordine legală tinde să fie în primul rând o forţă socială statică. El defineşte o anumită distribuţie a puterii şi oferă standarde şi proceduri pentru a o clarifica şi menţine în situaţii concrete. Printr-un sistem foarte dezvoltat de legislaţie, decizii judecătoreşti şi instituţii coercitive, dreptul intern permite adaptarea şi, uneori, realizarea unor schimbări considerabile în distribuţia generală a puterii. În absenţa unui asemenea sistem legal de schimbare, dreptul internaţional este, după cum vom arăta ulterior[7], nu doar în primul rând, ci în mod esenţial, prin natura sa, o forţă statică. Invocarea dreptului internaţional, a „ordinii legitime", a „procedurii legale uzuale", în sprijinul unei anumite politici externe, indică întotdeauna deghizarea ideologică a unei politici de statu-quo. Astfel, când a fost înfiinţată o organizaţie internaţională precum Liga Naţiunilor pentru a se menţine un anumit statu-quo, sprijinul acordat acesteia devine echivalentul sprijinului pentru acel statu-quo specific.

De la sfârşitul primului război mondial, invocarea acestor ideologii legaliste în sprijinul politicii externe a devenit ceva obişnuit. Alianţele epocilor precedente nu au dispărut însă ; ele tind să devină „aranjamente regionale" într-o organizare legală generală. „Menţinerea statu-quoului" se înclină în faţa „menţinerii păcii şi a securităţii internaţionale". Statele care au acelaşi interes în menţinerea statu-quoului îşi vor proteja, probabil, interesele comune nu printr-o „Sfântă Alianţă", ci printr-un „sistem de securitate colectivă" sau un „tratat de asistenţă mutuală". Deoarece, deseori, modificările au loc în detrimentul naţiunilor mici, apărarea drepturilor lor, ca în cazul Belgiei în 1914, al Finlandei şi Poloniei în 1939, devenea, în condiţii propice, o altă ideologie în slujba politicii de statu-quo.

Ideologiile imperialismului

O politică imperialistă are nevoie tot timpul de o ideologie deoarece, spre deosebire de strategiile de statu-quo, imperialismul trebuie să-şi demonstreze mereu justeţea cauzei. Trebuie să arate că statu-quoul pe care încearcă să-l răstoarne merită să piară

6. Vezi pp. 137-138, pentru transformările recente ale ideologiei păcii ; vezi, de asemenea, pp. 292 şi urm.
7. Vezi capitolul 26.

şi că legitimitatea morală, care în minţile multora este ataşată lucrurilor aşa cum sunt ele, ar trebui transferată unui nou principiu, care necesită o distribuţie diferită a puterii. Astfel, după cum spune Gibbon, „pentru orice război, jurisprudenţa cuceritorilor poate găsi uşor un motiv legat de securitate, răzbunare, onoare, zel, drept, avantaj”[8].

În măsura în care ideologiile tipice ale imperialismului fac apel la concepte legale, ele nu se pot referi la dreptul internaţional pozitiv, adică la lege aşa cum este ea de fapt. După cum am văzut, caracterul său static îl face aliatul ideologic natural al statu-quoului. Calitatea dinamică a imperialismului necesită o ideologie dinamică. În domeniul dreptului, este vorba despre doctrina legii naturale – a dreptului aşa cum ar trebui să fie – care corespunde nevoilor ideologice ale imperialismului. Împotriva nedreptăţilor dreptului internaţional real, simbolizând statu-quoul, naţiunile imperialiste vor invoca o lege superioară, care corespunde necesităţilor dreptăţii. Astfel, Germania nazistă şi-a fundamentat, în principal, cererile pentru revizuirea ordinii de la Versailles pe baza principiului egalităţii, pe care documentul l-ar fi violat. Solicitarea de colonii, de exemplu, eliminate prin tratat pentru Germania, şi cea de revizuire a clauzelor de dezarmare unilaterală se inspirau din aceeaşi idee.

Când o politică imperialistă nu rezultă dintr-un război pierdut, dar provine dintr-un gol de putere ce invită la cucerire, ideologiile morale care prescriu o datorie inevitabilă de expansiune sunt cele care iau locul apelului la dreptul natural corect împotriva injustului drept pozitiv. Atunci, acţiunea de a cuceri popoare slabe este privită drept „povara omului alb”, „misiunea naţională”, „destinul manifest” „o datorie sacră”, „o datorie creştină”. În particular, imperialismul colonial a fost frecvent deghizat în spatele unor sloganuri ideologice de acest tip drept „binecuvântarea civilizaţiei occidentale”, a cărei răspândire în rândul celorlalte popoare de pe pământ reprezenta misiunea cuceritorului. Ideologia japoneză a „zonei de coprosperitate” din Asia de Est avea aceleaşi conotaţii de datorie umanitară. Oricând o filosofie politică adorată cu fervoare religioasă coincide cu o politică imperialistă, ea devine un instrument de deghizare ideologică. Imperialismul arab în timpul perioadei de expansiune s-a justificat prin apelul la datoria religioasă. Imperialismul napoleonian s-a răspândit asupra Europei sub flamura „Libertate, Egalitate, Fraternitate”. În special în ceea ce priveşte Constantinopolul şi Dardanelele, imperialismul rus a făcut apel succesiv sau concomitent la credinţa ortodoxă, panslavism, revoluţia mondială şi apărarea de blocada capitalistă.

În epoca modernă, mai ales sub influenţa filosofiilor sociale ale lui Darwin şi Spencer, ideologiile imperialiste au preferat argumentele biologice. Transferate în domeniul politicii internaţionale, filosofiile supravieţuirii şi adaptării au văzut în superioritatea militară a unei naţiuni puternice faţă de una slabă un fenomen natural, care o făcea pe a doua obiectul predestinat al puterii celei dintâi. După această concepţie, ar fi contrar naturii dacă cel puternic nu l-ar domina pe cel slab şi dacă cel slab ar încerca să devină egalul celui mai tare. Naţiunea puternică are dreptul la „un loc sub soare”; ea este „sarea pământului”. Aşa cum a descoperit faimosul sociolog Werner Sombart în timpul primului război mondial, „eroul” german trebuie neapărat să-l înfrângă pe „micul comerciant” britanic. Faptul că rasele inferioare trebuie să o

8. *The Decline and Fall of the Roman Empire* (Modern Library Edition), vol. II, p. 1235.

slujească pe cea stăpânitoare reprezintă o lege a naturii pe care numai netrebnicii şi proştii o ignoră ; sclavia şi exterminarea sunt destinul lor binemeritat.

Comunismul, fascismul şi nazismul, ca şi imperialismul japonez, au acordat acestor ideologii biologice o turnură revoluţionară. Naţiunile pe care natura le-a desemnat să conducă lumea sunt menţinute în inferioritate prin viclenia şi violenţa naţiunilor inferioare. Naţiunile „sărace", dar viguroase, sunt ţinute departe de bogăţiile pământului de către cele „bogate", dar decadente. Naţiunile proletare inspirate de idealuri trebuie să combată naţiunile capitaliste, ce-şi apără avuţiile. Ideologia suprapopulării a găsit o audienţă deosebită în Germania, Italia şi Japonia înainte de al doilea război mondial. Germanii sunt un „popor fără spaţiu", dacă nu obţin „pământ locuibil", „se vor sufoca" şi, dacă nu vor obţine resurse de materii prime, „vor muri de foame". Cu varii deosebiri, ideologia a fost folosită în anii '30 şi de Italia şi Japonia pentru a-şi justifica politicile imperialiste şi a-şi disimula obiectivele imperialiste[9].

Cel mai des practicată deghizare şi justificare a imperialismului a făcut referire totuşi la ideologia antiimperialistă[10]. Aşa cum, după Huey Long, fascismul va ajunge în America sub masca antifascismului, la fel şi imperialismul s-a instalat în multe ţări mascat în antiimperialism. În 1914, la fel ca în 1939, ambele părţi au pornit la război pentru a se proteja de imperialismul celorlalţi. Germania a atacat Uniunea Sovietică în 1941 pentru a-i preveni proiectele imperialiste. De la sfârşitul celui de-al doilea război mondial, politicile externe americană şi britanică, rusă şi chineză au fost justificate de obiectivele imperialiste ale altor naţiuni. Prezentându-şi propria politică externă, indiferent de natura sa, drept una antiimperialistă – defensivă şi protectoare a statu-quoului –, populaţiei i se inoculează acea conştiinţă inocentă şi încrederea în dreptatea propriei cauze fără de care nimeni nu şi-ar susţine până la capăt politica externă şi nu ar lupta

9. Caracterul pur ideologic al pretenţiilor coloniale, justificate în perioada interbelică de Germania, Italia şi Japonia prin presiunea demografică şi problemele economice, este clar demonstrat de statisticile relevante ale populaţiei şi economiei. Cele patru colonii africane ale Germaniei acopereau 2.400.000 de kilometri pătraţi şi aveau, în 1914, o populaţie de aproape 12.000.000 de locuitori, din care numai 20.000 erau albi. S-a subliniat în epocă faptul că locuiau la Paris mai mulţi germani decât în toate coloniile Germaniei. După ce a fost colonie italiană timp de 50 de ani, Eritreea, cu o zonă de 5.180 de kilometri pătraţi mai potrivită pentru colonizare, nu era locuită decât de 400 de italieni. Coloniile japoneze Coreea şi Formosa au absorbit, într-o perioadă de 40 de ani, mai puţin decât sporul anual al populaţiei japoneze.
În ceea ce priveşte importanţa economică a coloniilor pentru metropolă, cifrele sunt elocvente în cazul Germaniei şi Italiei. Importurile şi exporturile din coloniile germane echivalau în 1913 cu 0,5% din totalul schimburilor comerciale ale ţării. În 1933, importurile din teritoriile italiene constituiau 1,6% din totalul importurilor, iar exporturile reprezentau 7,2% din total ; un procent considerabil din exporturi a constat probabil din produse de război. Numai pentru Japonia coloniile aveau o importanţă mare ; comerţul cu acestea se ridica, în 1934, la aproape 25% din total (23,1% importuri, 22% exporturi). Vezi Royal Institute of International Affairs, *The Colonial Problem* (Oxford University Press, Londra, New York, Toronto, 1937), în special p. 287.
10. O variantă a ideologiei antiimperialiste este cea îndreptată împotriva politicii de putere. După aceasta, celelalte naţiuni sunt motivate în strategiile lor de aspiraţii spre putere, în timp ce politica proprie, eliberată de aceste motivaţii josnice, urmăreşte numai obiective ideale.

cu succes pentru ea. În acelaşi timp, poate fi derutat şi inamicul care, ideologic mai puţin bine pregătit, ar putea să nu mai ştie sigur în care tabără se află dreptatea.

Solicitările economice ale naţiunilor din Lumea a Treia conţin un puternic element ideologic. Responsabilitatea pentru problemele economice ale multora – care trebuie atribuită unei varietăţi de motive precum lipsa de resurse, politicile economice iraţionale, corupţia şi incompetenţa – este aruncată de obicei pe umerii naţiunilor dezvoltate, bogate şi industriale. O trăsătură negativă şi îngrijorătoare acordă conflictului nord-sud o aparentă plauzibilitate : diferenţele extreme între standardele de viaţă. Din această presupusă cauzalitate a responsabilităţii, rezultă datoria morală de a aduce amendamente relelor comise înainte şi de a contribui la o distribuţie mai echitabilă a bogăţiei mondiale. Cel mai faimos caz este cel al distribuţiei inegale de hrană, sursă de excese şi lăcomie în rândul naţiunilor industriale şi malnutriţie cronică şi chiar foamete în multe ţări din Lumea a Treia. Totuşi, legăturile cauzale şi morale între abundenţa din lumea industrială şi sărăcia extremă din cealaltă parte a globului sunt discutabile.

De-a lungul istoriei, omenirea a fost divizată de diferenţele drastice dintre standardele de viaţă. Ceea ce face specială această situaţie este conştientizarea diferenţelor dintre dezavantajaţi şi privilegiaţi prin intermediul tehnologiilor moderne de comunicare. Fenomenul coincide cu ascensiunea principiului egalităţii, atât de şanse, cât şi de condiţie în lume. De aici aspiraţiile celor dezavantajaţi spre o îngustare a distanţei dintre săraci şi bogaţi – şi dilemele morale ale ultimilor.

Este de la sine înţeles că aspiraţiile şi problemele morale – ambele imposibil de a fi satisfăcute sau simplificate la nivel mondial – sunt utilizate extensiv drept justificări ideologice şi raţionalizări pentru obiective politice specifice, în serviciul unor interese naţionale concrete. Ele sunt direcţionate către o schimbare a statu-quoului în dauna celor bogaţi şi în favoarea celor săraci. Primii, conştienţi de inegalitatea extremă existentă şi convinşi de principiul moral care o condamnă, sunt într-un dezavantaj evident în definirea şi promovarea propriilor interese ; trebuie să facă acest lucru cu mustrări de conştiinţă, fără a mai fi în întregime convinşi de valoarea cauzei lor. Puşi în faţa cererilor de egalitate economică, se află într-o situaţie morală de nesusţinut, asemănătoare cu cea în care s-au trezit puterile occidentale în 1938, când s-au confruntat cu pretenţiile teritoriale ale Germaniei asupra unei porţiuni din Cehoslovacia, avansate în numele principiului moral al autodeterminării.

Argumentul moral în favoarea egalizării standardului de viaţă la nivel mondial pare o aplicare particulară a argumentului general în favoarea ajutorului umanitar. Statele Unite au acceptat obligaţia în teorie şi în practică. Cu toate acestea, situaţia ce necesită un astfel de ajutor diferă în mod fundamental de ceea ce pretinde egalizarea standardelor de viaţă. Asistenţa umanitară este justificată de o catastrofă naturală neprevăzută, ale cărei consecinţe nu pot fi remediate pe cont propriu de către statele afectate. Deosebirile globale între standardele de viaţă sunt rezultatul unui complex de factori naturali, culturali, economici şi politici. Intervenţia externă poate fi capabilă să modifice aceste deosebiri în cazuri particulare, dar nu trebuie să se aştepte eliminarea lor în toată lumea. Obligaţia morală este anulată tocmai de imposibilitatea de a îndeplini o presupusă exigenţă de ordin moral – chiar şi în cazul celor mai bune intenţii şi al unor resurse considerabile. Principiul dreptului roman *ultra vires nemo obligatur* (nimeni nu este obligat dincolo de putinţa sa) li se aplică şi acestor presupuse datorii morale.

Ipotetica obligație morală a națiunilor industrializate bogate de a ridica standardele de viață ale națiunilor neindustrializate sărace se fundamentează pe relația cauzală presupusă între politici și înaltele standarde de viață ale primelor și problemele ultimelor. Cu toate acestea, asumpția unei simple legături cauzale este un mit. Colonialiștii, imperialiștii și capitaliștii joacă aici rolul diavolului, sursă a relelor subdezvoltării. Într-adevăr, acest rău are multe cauze, iar colonialismul, imperialismul și capitalismul sunt, în cel mai bun caz, numai câteva dintre ele.

Eliminarea inegalităților legate de resursele de hrană este deci nu doar și nici măcar în primul rând o problemă de tehnologie agricolă și de generozitate colectivă, ci una de interes și voință politică. În multe societăți, perpetuarea sărăciei – în care resursele limitate de hrană sunt o manifestare șocantă – nu este doar un alt accident nefericit, ci rezultatul unor opțiuni deliberate sociale, economice sau politice. Dacă cineva dorește să elimine foametea pe glob, atunci trebuie să desființeze în societățile respective condițiile care au creat-o. Cel mai probabil, acest lucru înseamnă reformă radicală – dacă nu revoluție. Dacă elitele din Lumea a Treia sunt dispuse să-și urmeze propria retorică reprezintă însă o chestiune controversată.

În consecință, termenii în care așa-zisul conflict nord-sud este purtat între națiunile bogate și cele sărace ascunde în bună măsură și în același timp justifică un conflict între cei tradițional puternici și noile națiuni slabe din punct de vedere politic, al căror obiectiv real este acela al unei noi distribuții a puterii.

Ideologii ambigue

Eficiența ideologiei antiimperialismului provine din ambiguitatea sa. Induce confuzie observatorului, care nu poate fi sigur dacă are de-a face cu o ideologie imperialistă sau cu adevărata expresie a unei politici de statu-quo. Incertitudinea este prezentă atunci când dintr-o ideologie nu poate fi derivată o anumită politică, ci ea poate fi însușită atât de apărătorii, cât și de contestatarii ordinii existente. În mod tradițional, mai precis în secolele al XVIII-lea și al XIX-lea, balanța de putere a fost folosită ca armă politică atât de cei care voiau să mențină statu-quoul, cât și de promotorii imperialismului[11]. În vremurile noastre, ideologiile autodeterminării și ale Organizației Națiunilor Unite au jucat un rol similar. De la începutul Războiului Rece, li s-au alăturat din ce în ce mai mult ideologiile păcii, relaxării tensiunilor și destinderii.

Principiul autodeterminării naționale, așa cum era conceput de Woodrow Wilson, a justificat eliberarea naționalităților Europei Centrale și Răsăritene de sub dominația străină. Teoretic, acestea s-au opus nu numai statu-quoului imperial, ci și oricărui fel de imperialism al vechilor puteri imperiale – Germania, Austria și Rusia – sau al noilor națiuni. Însă distrugerea vechii ordini a provocat un nou imperialism în numele autodeterminării. Cele ale Poloniei, Cehoslovaciei, României și Iugoslaviei erau remarcabile, dar și inevitabile, deoarece golul de putere trebuia umplut, iar noile state erau dispuse să facă acest lucru. Imediat ce au dobândit putere, ele au invocat același principiu al autodeterminării naționale în apărarea noului statu-quo. Aceasta

11. Pentru mai multe detalii, vezi pp. 241 și urm.

a fost cea mai puternică armă ideologică de la sfârşitul primului război mondial până la încheierea celui de-al doilea.

Printr-o lovitură genială de propagandă, Hitler a folosit principiul respectiv pentru a-şi disimula şi justifica politicile de expansiune teritorială. Minoritățile germane din Cehoslovacia şi Polonia, sub stindardul autodeterminării, urmau să joace acelaşi rol în subminarea celor două state precum cel jucat de naționalitățile cehă, slovacă şi poloneză care, cu argumente similare, l-au jucat în subminarea Imperiului austro-ungar. Fiind utilizat propriul principiu împotriva lor, beneficiarii statu-quoului de la Versailles nu aveau altă ideologie în afara celei a legii şi ordinii pentru a-l apăra. Austria şi Cehoslovacia au fost abandonate, iar Polonia – expusă unui pericol vital. După ce acordul de la München a recunoscut pretențiile germane în ceea ce priveşte Cehoslovacia, *Times*, preluând ideologia germană, declara: „Principiul profesat de Tratatul de la Versailles, autodeterminarea, a fost invocat de Herr Hitler împotriva textului scris şi apelul său a fost admis"[12]. Rar a oferit istoria modernă, dacă a făcut-o vreodată, un exemplu mai şocant al importanței ideologiilor în politica internațională şi al efectului de confuzie al unei concepții ambigue bine utilizate.

Ideologia autodeterminării joacă, de asemenea, un rol crucial în conflictul dintre Israel şi statele arabe. Pretențiile arabe la autodeterminare, pentru a fi corect evaluate, trebuie studiate în contextul politic din care au provenit şi în care se presupune că operează. Cererile de autodeterminare ale palestinienilor trebuie văzute în contextul opoziției continue a majorității arabilor, nu numai față de existența statului Israel, ci şi față de prezența aşezărilor evreieşti din Palestina. Cu alte cuvinte, recunoaşterea Israelului ca stat este incompatibilă cu autodeterminarea palestinienilor. Solicitările lor nu se referă doar la Cisiordania, ci la întregul teritoriu pe care a fost construit statul Israel, după cum arată numeroasele declarații ale Organizației pentru Eliberarea Palestinei (OEP). Astfel, principiul autodeterminării se dezvăluie ca fiind masca ideologică pentru aspirația invariabilă a arabilor de a distruge statul Israel şi de a înființa unul arab în locul său. Când Francisc I a fost întrebat de ce se află tot timpul în război împotriva lui Carol Quintul, el a replicat: „Pentru că amândoi vrem acelaşi lucru, Italia". Acelaşi răspuns poate fi dat şi liderilor Israelului şi OEP-ului, înlocuind Italia cu Palestina.

La început, Organizația Națiunilor Unite a fost concepută pentru a servi ca instrument Chinei, Franței, Marii Britanii, Uniunii Sovietice şi Statelor Unite şi aliaților lor în scopul menținerii statu-quoului de după cel de-al doilea război mondial. Dar în anii imediat următori, acest status s-a dovedit a fi doar provizoriu şi supus unor interpretări şi pretenții contradictorii ale diferitelor națiuni. Ideologia ONU este folosită deci de diverse state pentru a-şi justifica interpretarea proprie şi a-şi disimula interesele specifice. Toate națiunile pozează în campioni ai ONU şi citează Carta în sprijinul politicilor lor. Ele fiind contradictorii, referința la ONU şi la Carta sa a devenit un instrument ideologic care justifică o strategie prin principiile general acceptate, în acelaşi timp ascunzându-şi natura reală. Ambiguitatea face din respectiva ideologie o armă pentru confuzia adversarilor şi întărirea forțelor prietenilor.

12. *London Times*, 28 septembrie 1938.

De la sfârşitul celui de-al doilea război mondial, ideologiile păcii, relaxării tensiunilor şi destinderii au ajuns să aibă din ce în ce mai mult o funcţie similară. Ţinând cont de teama generală de un al treilea război mondial, purtat cu armele moderne de distrugere în masă, nici un guvern nu se poate aştepta să obţină sprijinul opiniei publice, interne şi internaţionale, dacă nu poate convinge că are intenţii paşnice. Astfel, „congresele de pace”, „ofensivele de pace” şi „cruciadele pentru pace” au devenit instrumente standard ale propagandei Războiului Rece. Declaraţiile bine cunoscute de intenţii paşnice sunt lipsite de înţeles ca referiri la politicile externe implementate, deoarece poate fi luat de bun faptul că, ţinând cont de capacitatea de distrugere incalculabilă a armamentului modern, toate naţiunile şi-ar urmări realizarea intereselor mai curând prin mijloace paşnice decât prin război. Dar, după acelaşi indicator, ele îndeplinesc două importante funcţii politice. Tind să ascundă natura strategiilor în spatele scopurilor paşnice profesate. Încearcă să obţină sprijinul oamenilor de bună-credinţă de pretutindeni pentru politicile respective, oricare ar fi ele, deoarece sunt prezentate ca aspirante la menţinerea păcii, un scop pe care îl împărtăşesc toţi oamenii de bună-credinţă.

Consideraţii asemănătoare se aplică şi angajamentului aproape universal în favoarea dezarmării, mai ales în forma „generală şi totală”. Un sfârşit al cursei înarmărilor este considerat de obicei dezirabil din raţiuni umanitare, politice şi economice. Dar este evident, din experienţa ultimelor două decenii, că este imposibil de realizat din cauza condiţiilor politice din lume[13]. Când, ţinând cont de eşecul complet al tuturor tentativelor, de orice tip ar fi fost ele, guvernele declară că politica lor vizează dezarmarea „generală şi totală”, ele fac un apel ideologic către toate naţiunile care doresc pacea şi eliminarea poverii cursei înarmării. El serveşte scopului de a face propriile orientări de politică externă mai acceptabile pentru alte naţiuni decât ar fi fost în absenţa acestor declaraţii.

Problema recunoaşterii

Să vezi dincolo de aceste măşti ideologice şi să identifici forţele politice şi fenomenele reale reprezintă una dintre cele mai importante şi mai dificile sarcini pentru cercetătorul din domeniul politicii internaţionale. Obiectivul este important deoarece, fără el, este imposibil să determini corect caracterul politicii externe cu care ne putem confrunta. Recunoaşterea tendinţelor imperialiste şi a caracterului lor particular depinde de o distincţie clară între pretextul ideologic care, în genere, respinge toate pretenţiile imperialiste şi scopurile reale ale politicii urmărite. Este dificil să facem corect această distincţie din cauza efortului general de a detecta adevăratul sens al oricărei acţiuni umane, dincolo de ceea ce actorul crede sau pretinde că urmăreşte. Această problemă generală este agravată de două alte probleme deosebite, cel puţin în generalitatea lor, ale politicii internaţionale. Una este aceea de a face distincţia între trufia sau cacealmaua unei politici de prestigiu şi disimularea ideologică a unui

13. Pentru o discuţie pe larg a motivelor eşecului dezarmării, vezi mai departe capitolul 23.

imperialism real. A doua este de a descoperi, în spatele unei ideologii a statu-quoului sau a imperialismului localizat, sensul autentic al politicii aplicate.

Mai devreme am avut ocazia să ne referim la politica externă a lui Wilhelm al II-lea, care a lăsat impresia, prin limbajul şi comportamentul său, că era în mod deschis imperialist, când de fapt era vorba despre un amestec bizar de obiective imperialiste şi grandomanie nevrotică. Dimpotrivă, adevărata natură imperialistă a politicilor externe urmărite de Hitler şi Mussolini nu a fost recunoscută ca atare decât la sfârşitul anilor '30, ele fiind interpretate drept cacealmale şi autoglorificări pentru consumul intern. A determina adevăratul caracter al unei politici externe în spatele deghizării deliberate sau inconştiente devine deosebit de dificil când ideologiile statu-quoului sunt folosite ca măşti. Perioada de după cel de-al doilea război mondial a oferit exemple uimitoare ale acestei dificultăţi în strategiile Statelor Unite şi Uniunii Sovietice.

Ambele naţiuni şi-au exprimat obiectivele în termeni aproape identici cu cei ai ideologiilor statu-quoului. Statele Unite şi Uniunea Sovietică au proclamat că nu au ambiţii teritoriale dincolo de linia militară de demarcaţie stabilită prin acordurile de la Teheran, Yalta şi Potsdam şi prin înţelegerile dintre comandanţii militari, la sfârşitul conflictului ; că doresc să vadă instalate guverne libere şi democrate peste tot ; că sunt animate de considerente de securitate şi apărare naţională, că trebuie să se apere, în ciuda voinţei lor, de imperialismul celeilalte părţi, capitalist sau comunist.

Majoritatea americanilor şi a ruşilor sunt evident convinşi că aceste declaraţii reprezintă o expresie autentică a caracterului politicii externe urmărite de ţările lor. Dar nu pot fi adevărate ambele, în timp ce una dintre ele, sau amândouă, pot fi greşite. Este posibil ca Uniunea Sovietică să nu înţeleagă politica externă a Statelor Unite sau ca Statele Unite să perceapă greşit politica externă a Uniunii Sovietice, sau ca amândouă să greşească. Soluţia acestei enigme, de care ar putea depinde soarta lumii, nu trebuie căutată numai în caracterul ideologiei, ci în suma tuturor factorilor care determină politica externă a unei naţiuni. Despre acest lucru vom vorbi pe larg mai încolo[14].

14. Vezi partea a X-a.

Partea a III-a

PUTEREA NAȚIONALĂ

8. Esenţa puterii naţionale

Ce este puterea naţională ?

Am afirmat că prin putere înţelegem puterea omului asupra minţilor şi acţiunilor altor oameni, un fenomen regăsit oriunde fiinţele umane intră în contact social unele cu celelalte. Am vorbit despre „puterea unei naţiuni" sau despre „puterea naţională" ca şi cum conceptele ar fi fost evidente şi suficient explicate prin ceea ce am spus despre putere în general. Dar, deşi poate fi uşor de înţeles că indivizii încearcă să obţină puterea, cum putem explica aspiraţiile spre putere ale colectivităţilor intitulate naţiuni ? Ce este o naţiune ? La ce ne referim când îi atribuim aspiraţii şi acţiuni ?

O naţiune ca atare nu este ceva empiric. Ea nu poate fi zărită. Ceea ce observăm empiric sunt doar indivizii care aparţin unei naţiuni. Naţiunea este o abstracţie alcătuită dintr-un număr de indivizi cu anumite caracteristici comune care-i fac membri ai unei naţiuni. Individul, membru al unei naţiuni, care gândeşte, simte şi acţionează în cadrul acesteia, poate aparţine, de asemenea, unei biserici, clase economice sau sociale, unui partid politic şi unei familii şi poate gândi, simţi şi acţiona în respectiva calitate. În afară de acestea, el este pur şi simplu o fiinţă umană şi gândeşte, simte şi acţionează ca atare. Deci, când vorbim concret despre puterea sau politica externă a unei anumite naţiuni, ne referim numai la puterea sau politica externă a indivizilor care-i aparţin. După cum spunea Marcel Proust : „Viaţa naţiunilor repetă, numai că la o scară mai mare, viaţa celulelor componente ; iar cine este incapabil să înţeleagă misterul, reacţiile, legile care determină mişcarea individului nu poate spera vreodată să spună ceva ce merită ascultat despre luptele dintre naţiuni".

Apare însă o altă dificultate. În mod evident, puterea sau politica externă a Statelor Unite nu este puterea sau politica externă a tuturor indivizilor care aparţin naţiunii denumite Statele Unite ale Americii. Faptul că SUA au încheiat al doilea război mondial în calitate de cea mai puternică naţiune de pe pământ nu a afectat puterea majorităţii americanilor priviţi individual. Dar acest fapt a influenţat puterea celor care conduc politica externă americană şi, în special, a celor care vorbesc în numele SUA şi le reprezintă pe scena internaţională. În numele unei naţiuni, politica externă este aplicată de o organizaţie legală numită stat, ai cărei oficiali joacă rolul de delegaţi ai acesteia în relaţiile internaţionale. Reprezentanţii vorbesc în numele său, îi definesc obiectivele de politică externă, aleg mijloacele pentru a le realiza şi încearcă să-i menţină, să-i sporească şi să-i demonstreze puterea. Ei sunt indivizii care, atunci când

apar în calitate de reprezentanţi, deţin puterea şi urmăresc obiectivele naţiunii lor. La ei ne referim când vorbim în sens empiric despre puterea şi politica externă a unei naţiuni.

Cum se întâmplă ca majoritatea membrilor unei naţiuni, a căror putere personală nu este afectată de vicisitudinile puterii naţionale, să ajungă să se identifice cu puterea şi politicile externe ale naţiunii, experimentându-i puterea şi politicile ca şi cum ar fi fost ale lor, cu o intensitate emoţională care uneori depăşeşte ataşamentul propriilor aspiraţii către putere? Cu această întrebare ridicăm problema naţionalismului modern. În epocile anterioare, colectivitatea, cu ale cărei putere şi aspiraţii de sporire a puterii se identificau indivizii, era determinată de legăturile de rudenie, religie, de loialitatea feudală. În vremea noastră, identificarea cu puterea şi strategiile unei naţiuni în linii mari a suprimat sau, cel puţin, a trecut pe un loc secundar vechile identificări. Cum se poate explica fenomenul naţionalismului modern?

Am învăţat din discuţia despre ideologiile politicii externe că aspiraţiile de putere ale altor indivizi sunt stigmatizate ca imorale. În timp ce atitudinea de faţă îşi are originea în dorinţa potenţialei victime de a-şi proteja libertatea împotriva altora, cealaltă sursă se regăseşte în tentativa societăţii, ca întreg, de a suprima şi controla dorinţa de putere individuală. Societatea a stabilit o reţea de reguli şi instituţii pentru a le controla. Acestea fie redirecţionează dorinţa individuală de putere pe canale care nu pot afecta societatea, fie încearcă să le slăbească sau să le reprime cu totul. Dreptul, etica şi moravurile, nenumărate instituţii şi aranjamente sociale – de pildă, competiţiile, alegerile, sportul, cluburile sociale şi fraternităţile – servesc acestui scop.

În consecinţă, majoritatea oamenilor sunt incapabili să-şi satisfacă apetitul pentru putere în interiorul comunităţii naţionale. Aici doar un grup mic de indivizi deţine puterea permanentă asupra unui mare număr de oameni, fără a fi supus limitărilor celorlalţi. Populaţia este mai curând obiectul puterii decât deţinătorul ei. Nefiind capabili să-şi găsească o satisfacţie deplină a dorinţei de putere în interior, oamenii şi-o proiectează pe scena internaţională. Aici întâlnim satisfacţia trăită în identificarea cu aspiraţiile de putere ale naţiunii. Când cetăţenii Statelor Unite se gândesc la puterea ţării lor, ei experimentează acelaşi tip de exaltare pe care o simţeau probabil cetăţenii Romei când, identificându-se cu Roma şi puterea sa, în contrast cu străinii, declarau: „*Civis Romanus sum*". Atunci când suntem conştienţi de apartenenţa la o naţiune foarte puternică, ale cărei capacitate industrială şi bunăstare materială sunt unice, ne autogratificăm şi simţim o mare mândrie. Este ca şi cum nu individual, ci colectiv, ca membri ai aceleiaşi naţiuni, deţinem şi controlăm o putere atât de mare. Puterea pe care o deţin reprezentanţii noştri devine a noastră, iar frustrările pe care le simţim în interiorul comunităţii naţionale sunt compensate de trăirea deplină a puterii sale.

Tendinţele psihologice, funcţionând la nivel individual, sunt sprijinite de regulile de comportament şi de însăşi instituţia societăţii. Societatea constrânge aspiraţiile de putere ale indivizilor şi aruncă oprobriul asupra anumitor instincte de putere care ţintesc mărirea individuală. În acelaşi timp, ea încurajează şi glorifică tendinţele majorităţii populaţiei, frustrată în dorinţa de putere individuală, de a se identifica cu lupta pentru putere a naţiunii pe scena internaţională. Puterea pe care indivizii o urmăresc de dragul acesteia este considerată un rău ce poate fi tolerat numai între anumite limite şi în unele forme. În schimb, puterea deghizată ideologic şi urmărită în numele

naţiunii devine un bine pentru realizarea căruia trebuie să depună eforturi toţi indivizii. În special în legătură cu forţele armate şi în relaţiile cu alte naţiuni, simbolurile naţionale sunt instrumente de identificare a indivizilor cu naţiunea. Etica şi moravurile societăţii tind să facă atractivă identificarea, oferind recompense şi ameninţând cu pedepse.

Nu din întâmplare, unele grupuri fie sunt adepţii cei mai militanţi ai aspiraţiei naţionale către putere pe scena internaţională, fie refuză să aibă de-a face cu acest lucru. Ele sunt grupurile care devin în primul rând obiectul puterii altora şi nu au unde să-şi manifeste propriile instincte de putere sau nu au siguranţa că ar deţine vreo putere în cadrul societăţii. În special pătura inferioară a claselor mijlocii – gen „gulerele albe” – şi majoritatea muncitorilor[1] se identifică pe deplin cu dorinţa naţională de putere. În caz contrar – şi aici principalul exemplu este proletariatul revoluţionar din timpul apogeului marxismului, mai ales în Europa –, ei nu se identifică deloc cu aspiraţiile naţionale. În timp ce ultimul grup a avut un impact redus asupra politicii externe americane, primul a dobândit o importanţă din ce în ce mai mare.

Aici trebuie găsite rădăcinile naţionalismului modern şi explicaţia pentru ferocitatea în creştere cu care este urmărită politica externă în epoca modernă. Insecuritatea sporită a indivizilor în societăţile occidentale, mai ales în păturile inferioare, şi atomizarea socială în genere au sporit enorm frustrarea instinctelor individuale de putere. În consecinţă, a apărut nevoia de identificare compensatorie cu aspiraţiile colective de putere. Aceste creşteri au fost atât cantitative, cât şi calitative.

Sursele naţionalismului modern

Până la războaiele napoleoniene, numai unele grupuri de dimensiuni foarte reduse ale populaţiei se identificau cu politicile externe ale naţiunilor lor. Strategiile nu erau politici autentic naţionale, ci dinastice, iar identificarea se realiza mai curând cu puterea şi acţiunile unui monarh decât cu cele ale unei colectivităţi ca naţiunea. După cum spunea Goethe într-un important pasaj al autobiografiei sale : „Toţi eram ataşaţi de Frederic [cel Mare], dar ce simţeam noi faţă de Prusia ? ”.

„Aceste societăţi [ştiinţifice]” – îi scria Thomas Jefferson lui John Hollins pe 19 februarie 1809 – „au întotdeauna relaţii paşnice, chiar dacă naţiunile lor se războiesc între ele. Ca republică a literaţilor, ele formează o mare fraternitate răspândită de-a lungul globului, iar armonia lor nu a fost niciodată întreruptă de vreo naţiune civilizată”.

Odată cu războaiele napoleoniene începe perioada politicilor externe şi a războaielor naţionale – adică identificarea majorităţii cetăţenilor unei naţiuni cu puterea naţională şi politicile naţionale, şi nu cu interesele dinastice. Talleyrand semnala schimbarea când îi spunea ţarului Alexandru în 1808 : „Rinul, Alpii şi Pirineii sunt cuceririle Franţei, iar restul – ale împăratului. Ele nu valorează nimic pentru Franţa”. Până la declanşarea primului război mondial, era îndoielnic în ce măsură se regăseau membrii

1. Ei au, în termeni de putere, mai puţin de pierdut şi mai mult de câştigat în urma politicilor externe naţionaliste decât orice alt grup al populaţiei, cu excepţia armatei.

partidelor socialiste europene în puterea şi politicile naţiunilor respective. Practic însă, participarea deplină la război a majorităţii muncitorilor din ţările beligerante a demonstrat identificarea întregii populaţii cu puterea şi politica naţionale.

Distanţarea faţă de naţionalism : aparenţă şi realitate

Al doilea război mondial a determinat totuşi un anumit regres faţă de punctul maxim al identificării la care a fost martor precedentul conflict global. Fenomenul s-a manifestat la vârful şi la baza piramidei sociale. Pe de o parte, grupuri mici, dar influente de intelectuali, decidenţi politici şi militari profascişti din Marea Britanie şi Franţa au refuzat să se regăsească în politicile ţărilor lor sau chiar au preferat să se identifice cu inamicul. Liderii care au adoptat această atitudine erau nesiguri de poziţia lor de putere, având în vedere în special slăbiciunea iniţială, politică şi militară, a ţărilor lor – şi numai inamicul le putea consolida statutul. Pe de altă parte, comuniştii francezi, loiali atât Franţei, cât şi Uniunii Sovietice, au putut să se identifice în întregime cu naţiunea lor numai după ce atacul german din 1941 împotriva Uniunii Sovietice a determinat armonizarea celor două loialităţi. De unul singur, atacul german împotriva Franţei a fost incapabil să-i determine să se opună invadatorului. Ofensiva împotriva URSS i-a unit însă pe francezi şi sovietici şi a permis comuniştilor să se opună ocupantului german, care era atât inamicul Franţei, cât şi al Uniunii Sovietice. Identificarea comuniştilor francezi cu politicile naţionale franceze a depins de identificarea acestora din urmă cu interesele şi strategiile ruseşti. Faptul că loialitatea comunistă faţă de interesele şi politicile externe a fost mai importantă decât cea naţională a reprezentat un fenomen universal care, ca atare, constituia o sfidare la adresa coeziunii statului-naţiune şi chiar a existenţei sale[2].

Această dezintegrare a solidarităţii naţionale poate fi numită cu greu regresie a naţionalismului, deoarece ea înlocuieşte loialitatea faţă de naţiunea proprie cu cea faţă de una străină. Comuniştii francezi au devenit, cum s-ar spune, naţionalişti ruşi sprijinitori ai politicilor Uniunii Sovietice. Noutatea consta în pretenţia ilogică de identificare cu o naţiune, cea străină, negând drepturile altora de a beneficia de loialităţile propriilor cetăţeni.

Faptul că transferul de loialitate de la propria naţiune la una străină, sursă a unei mişcări politice mondiale, s-a dovedit a fi doar un interludiu efemer constituie dovada forţei solidarităţii naţionale. Asistăm astfel la renaşterea solidarităţii naţionale în rândul guvernelor şi mişcărilor comuniste, care au început să privilegieze în grade diferite interesele lor naţionale în dauna celor ale Uniunii Sovietice. Unitatea de monolit a lumii comuniste conduse de URSS a fost înlocuită de „policentrism", în care loialităţile şi interesele naţionale au întâietate în faţa afinităţilor doctrinare.

Cu toate acestea, sfârşitul celui de-al doilea război mondial a provocat o autentică retragere a naţionalismului sub forma unei mişcări către unificarea Europei Occidentale. Ea a înregistrat o serie de reuşite concrete cum ar fi crearea unor organizaţii

---

2. Vezi şi capitolul 30.

supranaţionale funcţionale, incluzând Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului, Piaţa Comună (Comunitatea Economică Europeană) şi Euratom (Comunitatea Europeană a Energiei Atomice)[3]. Două experienţe au dat naştere mişcării pentru unificare : pierderile din al doilea război mondial şi declinul ulterior, politic, militar şi economic al Europei. În urma propriilor experienţe, susţinătorii acestei mişcări nu au putut să nu tragă concluzia că în Europa de Vest, cel puţin, statul-naţiune este un principiu depăşit, departe de a asigura securitatea şi puterea membrilor săi, condamnându-i la neputinţă şi în cele din urmă la dispariţie fie din cauza conflictelor dintre aceştia, fie din cauza vecinilor lor mai puternici. Numai viitorul va arăta dacă această senzaţie acută de insecuritate a indivizilor, dar şi a societăţilor va conduce la creativitate politică în forma unificării politice, militare şi economice a Europei sau la slăbiciune politică, manifestată ca retragere în „neutralism" – adică renunţarea la dreptul de a avea o politică externă activă – sau la disperare politică, în sensul unei mai puternice identificări cu naţiunile individuale.

Tendinţa de renaştere a naţionalismului este frânată deoarece decidenţii politici, intelectualii şi experţii tehnici recunosc din ce în ce mai mult că unele probleme fundamentale legate de tehnologiile moderne de transport, comunicare şi război depăşesc interesele şi abilitatea de soluţionare ale unei naţiuni, oricât ar fi ea de puternică. Din această categorie fac parte controlul energiei nucleare, protecţia şi restaurarea mediului natural şi aprovizionarea cu hrană şi materii prime. Ele nu pot fi rezolvate de o naţiune individuală aflată în competiţie cu alte naţiuni pentru obţinerea de avantaje. Toate naţiunile, sau cel puţin un număr considerabil dintre ele, au un interes comun în rezolvarea dificultăţilor de mai sus, care, dincolo de interesele naţionale particulare, ar trebui reflectat în politici comune. Deşi un număr restrâns de elite devin conştiente de acest element inovator al politicii mondiale, încercând să se adapteze intelectual la el, influenţa lui în implementarea reală a politicilor externe naţionale a fost slabă. O mărturie în privinţa puterii constante a naţionalismului o reprezintă faptul că o organizaţie precum cea a Naţiunilor Unite, împreună cu agenţiile sale specializate, creată în scopul atingerii intereselor comune ale membrilor, a fost deturnată de la obiectivul său de către naţionalismele rivale pentru realizarea intereselor naţionale rivale[4].

Insecuritatea personală şi dezintegrarea socială

Calitativ, intensitatea emoţională a identificării individului cu naţiunea sa este invers proporţională cu stabilitatea societăţii, reflectată în sentimentul de securitate al membrilor. Cu cât prima este mai mare, cu atât sunt mai mici şansele ca emoţiile colective să-şi caute un debuşeu în naţionalismul agresiv, şi invers[5]. Războaiele revoluţionare ale Franţei de la sfârşitul secolului al XVIII-lea, luptele de eliberare de sub dominaţia lui Napoleon din 1812-1815 sunt primele exemple moderne de

3. Despre acestea şi alte organizaţii asemănătoare, vezi pp. 543 şi urm.
4. Vezi discuţia de mai jos, pp. 538 şi urm.
5. Desigur, aceste emoţii colective pot să-şi caute la fel de bine o defulare în interior – mai precis, sub forma luptei de clasă, a revoluţiei şi războiului civil.

insecuritate masivă indusă de instabilitatea internă care au condus la manifestări sentimentale sub forma identificării în masă cu politicile externe agresive şi cu războaiele. Ea a devenit acută în civilizaţia occidentală în secolul al XIX-lea. A devenit permanentă din cauza emancipării individuale din legăturile tradiţionale, în special sub forma religiei, a raţionalizării crescânde a vieţii şi muncii şi a crizelor economice cu caracter ciclic. Insecuritatea grupurilor afectate de factorii respectivi şi-a găsit defularea în identificările naţionaliste fixe şi accentuate emoţional. În timp ce societatea occidentală a devenit din ce în ce mai instabilă, sentimentul insecurităţii s-a accentuat, iar ataşamentul emoţional faţă de naţiune ca înlocuitor simbolic pentru individ a devenit mai puternic. Sub impactul războaielor mondiale, al concentrărilor puterii economice, politice şi militare şi al crizelor economice din secolul XX, sentimentul a dobândit fervoarea unei religii laice. Acum, rivalităţile pentru putere au căpătat aspectul ideologic al luptei dintre bine şi rău. Politicile externe s-au transformat în misiuni sacre. Războaiele purtate sunt considerate adevărate cruciade care răspândesc adevărata religie politică în lume.

Legătura dintre dezintegrarea socială, insecuritatea personală şi ferocitatea dorinţei de putere a naţionalismului modern poate fi bine studiată mai ales în cazul fascismului german, unde toate cele trei elemente au fost mai dezvoltate decât oriunde în altă parte. În Germania, tendinţa generală de dezintegrare socială a fost dusă la extrem din cauza unei conjuncţii între anumite elemente caracteristice spiritului naţional, care favorizau poziţiile exagerate în dauna celor intermediare sau de compromis, precum şi a trei evenimente care au slăbit organizarea socială într-o asemenea măsură, încât statul a devenit o pradă uşoară pentru focul arzător al naţional-socialismului.

Primul element îl constituie înfrângerea din primul război mondial, care a coincis cu revoluţia considerată responsabilă nu numai pentru distrugerea politicii tradiţionale, ci şi pentru pierderea războiului. Revoluţia a condus natural la pierderea puterii şi la insecuritatea statutului social al celor care, sub monarhie, fuseseră la vârful sau în apropierea structurilor de decizie. Similar, situaţia socială a majorităţii populaţiei a fost afectată de impactul ideii că înfrângerea şi revoluţia au reprezentat rezultatul maşinaţiunilor duşmanilor din interior şi din exterior, care au acţionat în scopul distrugerii Germaniei. Astfel, s-a crezut nu numai că Germania era „încercuită" de adversari, ci şi că în corpul politic, organisme ostile, invizibile îi sabotau forţa intenţionând s-o distrugă.

Al doilea eveniment, inflaţia de la începutul anilor '20, a proletarizat economic mari segmente ale clasei de mijloc şi a slăbit, dacă nu chiar a distrus, principiile morale tradiţionale ale onestităţii şi trnzacţiilor corecte. Protestând la adresa fenomenului, clasa de mijloc a îmbrăţişat ideologia cea mai antiproletară şi mai naţionalistă cu putinţă. Este vorba în special de pătura inferioară a clasei mijlocii, care avea măcar satisfacţia limitată a superiorităţii sale faţă de proletariat. Când privea piramida socială, ea trebuia să se uite mai mult în sus decât în jos. În realitate, pătura inferioară a clasei mijlocii, deşi nu era tocmai la capătul de jos, se apropia în mod neplăcut de proletariat. De aici frustrarea, nesiguranţa şi înclinaţia spre identificarea naţionalistă. Inflaţia a împins pătura inferioară a clasei mijlocii pe treapta de jos a piramidei, iar în lupta disperată pentru a evita identificarea socială şi politică cu proletariatul amorf ea şi-a găsit un

debuşeu în teoria şi practica naţional-socialismului. Această ideologie i-a oferit rase inferioare şi inamici din afara ţării pentru a-i cuceri şi a se simţi astfel superioară.

În cele din urmă, criza economică din 1929 a confruntat diversele grupuri ale poporului german, în diferite moduri, cu pierderea reală sau posibilă a statutului social şi cu insecuritatea intelectuală, morală şi economică. Muncitorii se confruntau cu şomajul permanent, existent sau ca posibilă ameninţare. Grupurile din rândul clasei mijlocii care îşi reveniseră de pe urma devastărilor produse de inflaţie pierdeau ceea ce abia câştigaseră. Industriaşii se confruntau cu obligaţiile sociale crescânde şi se temeau de o eventuală revoluţie. Naţional-socialismul a direcţionat toate aceste temeri, insecurităţi şi frustrări spre doi adversari externi, Tratatul de la Versailles şi bolşevismul, alături de presupuşii lor susţinători interni. El a reuşit să încarneze, într-o modalitate autentic totalitară, aspiraţiile germanilor – ca indivizi – către obiectivele de putere ale naţiunii. Niciodată în istoria modernă nu a existat o identificare mai deplină. Nicăieri nu a fost mai mică sfera dedicată satisfacerii dorinţelor de putere ale indivizilor. La fel s-a întâmplat şi în ceea ce priveşte forţa stimulilor emoţionali prin care acea identificare s-a transformat în agresivitate pe scena internaţională

Deşi transformarea nu a fost nicăieri mai completă şi mai intensă ca în Germania naţional-socialistă, dacă facem comparaţia cu naţionalismele altor mari puteri, ca Uniunea Sovietică şi Statele Unite, diferenţa este mai degrabă de nivel decât de natură. Nici în URSS majoritatea populaţiei nu-şi putea satisface instinctele de putere în interior. Muncitorii şi ţăranii nu aveau cui să le fie superiori, iar insecuritatea lor era intensificată de practicile statului poliţienesc şi de nivelul redus de trai. Şi în acest caz, regimul totalitar a proiectat frustrările, nesiguranţa şi temerile respective pe scena internaţională, în care ruşii, ca indivizi, găseau – prin identificarea cu „cea mai progresistă ţară din lume”, „ţara-mamă a socialismului” – satisfacţia trăită a dorinţei de putere. Convingerea, aparent sprijinită de experienţa istorică, că naţiunea respectivă este ameninţată constant de inamicii capitalişti a transpus temerile şi insecuritatea personală la un nivel colectiv. Angoasele individuale erau deci transformate în anxietăţi naţionale. Astfel, identificarea cu naţiunea a servit funcţiei duale, de satisfacere a dorinţelor de putere personale şi de reducere a temerilor personale, amândouă fiind proiectate pe scena internaţională.

În Statele Unite, procesul prin care puterea naţională este însuşită de indivizi şi trăită ca şi cum ar fi a sa este în mare parte asemănător, la rândul său, cu modelul tipic – dezvoltat în civilizaţia occidentală de-a lungul secolului al XIX-lea. Cu alte cuvinte, identificarea a fost rezultatul frustrărilor tipice şi insecurităţii clasei mijlocii. Dar societatea americană este într-o mai mare măsură o societate a claselor mijlocii decât oricare alta din Vest. Mai mult, deosebirile de clasă, oricâte ar fi, tind să fie diminuate, dacă nu rezolvate, prin numitorul comun al valorilor şi aspiraţiilor clasei mijlocii. Identificarea indivizilor cu naţiunea, în termenii frustrării şi dorinţelor clasei respective, este aproape la fel de predominantă şi tipică în interiorul societăţii americane ca şi identificarea proletară în Uniunea Sovietică; cu toate acestea, mobilitatea relativă a societăţii americane oferă majorităţii populaţiei direcţiile de ameliorare socială şi economică. Aceste oportunităţi au tins în trecut, cel puţin în

vremurile normale, să reducă intensitatea emoţională a acestei identificări, în comparaţie cu situaţiile corespunzătoare din Uniunea Sovietică şi Germania naţional-socialistă[6].

Cu toate acestea, în ultimul timp, odată cu atomizarea în creştere a societăţii, şi-au făcut apariţia noi factori: ameninţarea revoluţiei mondiale simbolizată de comunismul internaţional, dispariţia relativă a izolării geografice şi pericolul războiului nuclear. Astfel, în ultimul sfert al secolului al XIX-lea, frustrarea individuală sporită şi anxietăţile au determinat o mai puternică identificare a indivizilor cu puterea şi politica externă a naţiunii. De aceea, dacă tendinţa actuală către o frustrare internă şi o instabilitate externă din ce în ce mai mari nu îşi inversează direcţia, Statele Unite vor dobândi mai multe dintre trăsăturile culturii moderne care şi-au găsit manifestările extreme în Rusia sovietică şi Germania naţional-socialistă, trăsături care au stimulat o identificare mai puternică şi mai intensă a indivizilor cu naţiunea. În această totalitate şi intensitate a identificării regăsim una dintre sursele ferocităţii şi lipsei de milă a politicilor externe moderne, când aspiraţiile naţionale intră în conflict, sprijinite de aproape întreaga populaţie cu un devotament absolut şi o intensitate a sentimentelor de care în trecut aveau parte numai problemele religioase.

6. În trecut, identificările naţionaliste intense din Statele Unite au fost asociate în principal cu antagonismele din cadrul sectorului cel mai nesigur al clasei mijlocii faţă de unele grupuri etnice, precum cel al afro-americanilor sau al valurilor recente de imigranţi proletari.

9. Elementele puterii naţionale

Care sunt factorii responsabili de puterea unei naţiuni faţă de alta? Care sunt componentele a ceea ce numim putere naţională? Dacă vrem să determinăm puterea unei naţiuni, ce factori ar trebui să luăm în considerare? Pentru a răspunde, trebuie să distingem două grupuri: cele relativ stabile şi cele supuse schimbării constante.

Geografia

În mod evident, cel mai stabil factor de care depinde puterea unei naţiuni este geografia. Faptul că teritoriul continental al Statelor Unite este separat de celelalte continente de spaţii maritime, de circa 5.000 de kilometri la est şi cam 10.000 de kilometri la vest, reprezintă o constantă care determină poziţia Statelor Unite în lume. Este un truism a spune că importanţa actuală a acestui factor nu este egală cu aceea din timpul preşedintelui George Washington sau al preşedintelui McKinley. Dar este greşit să presupunem, aşa cum se face adesea, că rezolvarea tehnică a transporturilor, comunicaţiilor şi războiului a eliminat în întregime caracteristica izolatoare a oceanelor. Ea este cu siguranţă mai puţin importantă astăzi decât acum cincizeci sau o sută de ani, dar din punctul de vedere al poziţiei Statelor Unite este încă foarte important că sunt separate de Europa şi Asia prin largi porţiuni de apă, nefiind învecinate direct cu, să spunem, Franţa, China şi Rusia. Cu alte cuvinte, poziţia geografică a Statelor Unite rămâne un factor de permanentă importanţă, de care trebuie să ţină cont politicile externe ale tuturor naţiunilor, oricât de diferit ar fi impactul asupra deciziilor politice de astăzi în comparaţie cu alte perioade ale istoriei.

În mod asemănător, separarea Marii Britanii de continentul european printr-un canal îngust de apă, Canalul Mânecii, reprezintă o condiţie pe care Iulius Cezar nu şi-a putut permite s-o ignore, nu mai mult decât William Cuceritorul, Filip al II-lea, Napoleon sau Hitler. Oricât de mult i-ar fi modificat valoarea alţi factori de-a lungul istoriei, ceea ce era important acum două mii de ani este încă şi astăzi, iar cei implicaţi în deciziile de politică externă trebuie să o ia în calcul.

Ceea ce este adevărat în ceea ce priveşte poziţia insulară a Marii Britanii se aplică şi în cazul Italiei. Peninsula Italică este separată de restul Europei prin masivul înalt al Alpilor; iar în timp ce văile alpine coboară treptat spre sud, către câmpia nordică a Italiei, ele se precipită abrupt spre nord. Poziţia geografică a constituit un element

important în problemele politice şi militare ale Italiei, precum şi ale altor state. În toate tipurile de război pe care le cunoaştem, această poziţie geografică a făcut extrem de dificilă invadarea Europei Centrale dinspre Italia, dar a făcut mai uşoară ocuparea Italiei dinspre nord. În consecinţă, invaziile Italiei au fost mult mai frecvente decât cele declanşate din peninsulă. De la Hannibal, în timpul războaielor punice, la generalul Clark, în al doilea război mondial, acest factor geografic permanent a fost cel care a determinat strategia politică şi militară.

Pirineii au îndeplinit pentru poziţia internaţională a Spaniei un rol oarecum diferit, dar nu mai puţin constant. S-a spus că Europa se termină la Pirinei. Munţii respectivi, făcând dificil accesul către lumea exterioară, au într-adevăr rolul de barieră, izolând ţara de cea mai mare parte din progresele intelectuale, sociale şi economice care au transformat restul continentului. De asemenea, Spania a fost ocolită de marile conflagraţii politice şi militare ale Europei. Cel puţin în parte, poziţia marginală în politica de pe continent este rezultatul izolării geografice oferite de barierele muntoase ale Pirineilor.

Analizând, în cele din urmă, poziţia geografică a Uniunii Sovietice, constatăm că este vorba de o masă continentală care ocupă mai mult de o şeptime din suprafaţa Pământului, de două ori şi jumătate mai întinsă decât continentul american. Această suprafaţă măsoară mai mult de 8.000 de kilometri dinspre strâmtoarea Bering către Königsberg, capitala fostei Prusii Orientale, numită acum Kaliningrad, iar jumătate din distanţa respectivă este acoperită de la Murmansk la Marea Barents, spre Aşhabad, la frontiera nordică cu Iranul. Extinderea teritorială constituie o sursă permanentă de putere, care, până acum, a zădărnicit toate tentativele de cucerire din exterior. Această enormă masă teritorială a făcut ca zonele ocupate de invadatorii străini să fie mici în comparaţie cu ceea ce mai rămânea de cucerit.

Cucerirea unei porţiuni considerabile a unei ţări, fără perspectiva unei recuperări rapide, înfrânge de obicei voinţa de rezistenţă a celor cuceriţi. Cuceririle de acest gen – în special dacă, la fel ca în timpul lui Napoleon şi Hitler, acestea nu aveau obiective limitate, ci erau direcţionate către însăşi existenţa Rusiei ca naţiune – au avut mai curând un caracter stimulator asupra rezistenţei ruseşti. Nu numai că părţile ocupate erau mici comparativ cu cele aflate încă sub control, dar misiunea devenea din ce în ce mai dificilă cu fiecare pas făcut. Invadatorul trebuia să aprovizioneze un număr din ce în ce mai mare de trupe, în timp ce liniile se lărgeau într-un teritoriu inamic. Deci, geografia a făcut ca ideea cuceririi Rusiei să devină o sarcină dificilă mai degrabă pentru cuceritor decât pentru cel cucerit atunci când obiectivele deveneau prost definite şi tindeau să ajungă nelimitate. În loc ca ocupantul să înghită teritoriu şi să obţină putere, mai curând teritoriul a înghiţit cuceritorul, slăbindu-i forţa.

Posibilitatea conflictului nuclear a crescut importanţa dimensiunii teritoriale ca sursă a puterii naţionale. Pentru a face credibilă o ameninţare nucleară, o naţiune are nevoie de un teritoriu suficient de mare pentru a-şi dispersa centrele industriale şi populaţia, la fel ca şi instalaţiile nucleare. Conjuncţia dintre raza mare de distrugere nucleară şi spaţiul relativ redus al teritoriilor induce un mare handicap capacităţii statelor-naţiuni tradiţionale, ca Marea Britanie şi Franţa, de a face credibilă ameninţarea nucleară. În consecinţă, dimensiunile semicontinentale permit naţiunilor ca Statele Unite, Uniunea Sovietică şi China să joace rolul unor mari puteri nucleare.

Un alt factor constituie totuși o slăbiciune și un avantaj pentru poziția internațională a Uniunii Sovietice. Ne referim la faptul că nu există nici munți înalți, nici fluvii largi care să separe URSS-ul de vecinii vestici, iar câmpia poloneză și cea germană formează o continuare naturală a celei rusești. În consecință, nu există un obstacol natural în fața invaziei la frontiera vestică a Rusiei, fie dinspre Uniunea Sovietică, fie din partea vecinilor săi vestici. De aceea, din secolul al XIV-lea până în prezent, Belarusul și zonele din vestul propriu-zis al Rusiei au fost scena unor continue atacuri și contraatacuri și un câmp de bătălie pentru Rusia și vecinii săi din vest. Lipsa unei frontiere naturale – una predeterminată de factori geografici, precum cea italiană sau spaniolă – a constituit o sursă permanentă de conflicte între Rusia și Occident. Asemănător, dar din rațiuni opuse, posibilitatea unei astfel de frontiere între Franța și Germania pe Rin, la care Franța a aspirat continuu și pe care rar a avut forța s-o obțină, a constituit o sursă perpetuă de conflicte între aceste două țări, începând cu perioada romană. În ceea ce privește Rusia, ministrul de Externe bolșevic Vîșinski a rezumat importanța supremă a geografiei când a răspuns astfel reproșului că a dus o politică țaristă în Dardanele : „Dacă o navă de luptă trebuie să navigheze dinspre Mediterana către Marea Neagră, ea trebuie să treacă prin Dardanele, indiferent dacă guvernul din Moscova este țarist sau comunist”[1].

Resursele naturale

Un alt factor relativ stabil care exercită o influență importantă asupra puterii unei națiuni în relație cu celelalte îl constituie resursele naturale.

Hrana

Să începem cu elementul de bază al respectivelor resurse, și anume hrana : un stat cu resurse alimentare proprii suficiente sau aproape suficiente deține un mare avantaj asupra celui care, neavând destule resurse, le importă, riscând altfel subdezvoltarea și foametea. Din acest motiv, puterea și, în timp de război, existența înseși a Marii Britanii – care înainte de al doilea război mondial producea numai 30% din alimentele consumate – a depins de abilitatea sa de a menține deschise liniile de comunicație maritime pe care se transportau proviziile vitale. De fiecare dată când, la fel ca în timpul celor două războaie mondiale, abilitatea respectivă s-a confruntat cu provocări precum războiul submarin și atacurile aeriene, puterea și supraviețuirea țării au fost puse în pericol.

Din aceleași motive Germania, deși mai puțin deficitară la acest capitol, trebuia să atingă pentru a supraviețui trei obiective principale, separat sau în diferite combinații : primul, evitarea unui război prelungit, printr-o victorie rapidă, înainte ca rezervele de hrană să se termine ; al doilea, cucerirea marilor regiuni producătoare din Europa

1. Citat după Denis Healey, *Neutrality* (Ampersand, Londra, 1955), p. 36.

de Est ; al treilea, distrugerea puterii navale britanice care bloca accesul la resursele situate dincolo de ocean. În ambele conflicte mondiale, Germania nu a reuşit să-şi atingă primul şi al treilea obiectiv. A reuşit să-l realizeze pe-al doilea în primul război mondial, dar prea târziu pentru a avea o importanţă decisivă. Blocada Aliaţilor a constituit unul dintre factorii esenţiali ai victoriei, ea impunând germanilor restricţii care le-au slăbit voinţa de rezistenţă. În cel de-al doilea război mondial, Germania aproape că a reuşit să-şi asigure aprovizionarea cu alimente din resurse proprii, dar nu prin cucerire în primul rând, ci prin înfometarea deliberată şi masacrarea a milioane de oameni din teritoriile ocupate.

Orice deficienţă în producţia internă de alimente constituia deci, atât pentru Marea Britanie, cât şi pentru Germania, o sursă permanentă de slăbiciune care, dacă nu era depăşită, ar fi dus la pierderea statutului lor de mare putere.

O ţară care îşi asigură necesarul de alimente din resursele interne, precum Statele Unite, nu trebuie să-şi redirecţioneze energiile naţionale şi politica externă dinspre obiectivele primare pentru a fi sigură că populaţia nu va muri de foame în timpul războiului. Deoarece asemenea ţări sunt relativ puţin preocupate de această problemă a aprovizionării, ele au fost capabile să-şi urmărească mai intens şi mai concentrat strategiile. Asigurarea alimentelor din resursele proprii a reprezentat întotdeauna o mare sursă de putere.

Dimpotrivă, resursele permanent precare de hrană constituie originea unei eterne vulnerabilităţi în politica internaţională. Un prim exemplu în favoarea acestei afirmaţii l-a constituit India, înainte ca aşa-numita revoluţie verde să-i crească proviziile. Lipsa de alimente suficiente de care a suferit statul a fost rezultatul a doi factori : creşterea populaţiei, care a depăşit resursele, şi insuficienţa exporturilor pentru a plăti importurile de hrană necesare compensării deficitului. Acest dublu dezechilibru – care a făcut din ameninţarea mereu prezentă a foametei una dintre principalele preocupări guvernamentale – a plasat un handicap insurmontabil asupra oricărei politici externe active pe care ar fi dorit s-o aplice India. Indiferent de alte elemente ale puterii naţionale aflate la dispoziţie, deficienţele în aprovizionarea cu alimente au obligat-o să acţioneze pe plan extern mai curând dintr-o poziţie vulnerabilă decât de forţă. Aceeaşi observaţie se aplică în special ţărilor din Lumea a Treia, care trăiesc continuu sub ameninţarea foametei şi sub spectrul subnutriţiei, fără multe dintre celelalte obiective care intră în crearea puterii naţionale. Acestea sunt aşa-numitele cazuri lipsite de speranţă, limitate doar la aşteptarea ca generozitatea internaţională să le permită să supravieţuiască viitoarei perioade de foamete.

Aprovizionarea cu hrană din resurse proprii, sau lipsa acesteia, reprezintă un factor relativ stabil al puterii naţionale, care poate fi supus uneori schimbării decisive, ca în cazul Indiei contemporane. Astfel, pot apărea modificări ale consumului de hrană, determinate de transformarea concepţiilor nutritive. Pot exista schimbări tehnologice care să crească sau să scadă producţia agricolă. Exemplul cel mai important al influenţei modificării producţiei de hrană asupra puterii naţionale îl constituie însă dispariţia ca centre de putere a Orientului Apropiat şi Africii de Nord şi declinul Spaniei de la statutul de mare putere la cel de categoria a treia.

Sistemele agricole ale Orientului Apropiat şi Africii de Nord se bazau toate pe irigaţii. Chiar dacă se poate demonstra cu greu că declinul puterii Babilonului,

Egiptului sau arabilor s-a produs concomitent cu dezorganizarea sistemelor de irigații, cel puțin următorul lucru este sigur : declinul sistemului agricol a făcut ireparabil declinul puterii lor ca state, deoarece majoritatea pământurilor arabile s-au transformat în deșert. Numai în Egipt irigația naturală a Nilului a menținut un anumit grad de fertilitate, chiar dacă sistemele artificiale au fost distruse.

În ceea ce privește Spania, deși declinul său poate fi datat odată cu distrugerea Armadei de către Marea Britanie, în 1588, prăbușirea sa politică a devenit definitivă numai după ce proasta organizare din secolele al XVII-lea și al XVIII-lea a distrus, din cauza despăduririlor masive, suprafețe considerabile ale solului arabil. Consecința a fost că regiuni întinse ale Spaniei nordice și centrale s-au transformat aproape în deșerturi.

Materiile prime

Ceea ce este valabil pentru asigurarea hranei se aplică și celorlalte resurse naturale importante pentru producția industrială, dar mai ales pentru război. Importanța relativă și absolută pe care o au resursele naturale ca materii prime depinde în mod necesar de tehnologia militară dintr-o anumită perioadă. Înainte de mecanizarea pe scară largă a războiului, când lupta directă era tactica prevalentă, alți factori erau mai importanți, ca, de pildă, abilitățile personale ale soldaților. În acea perioadă, de la începuturile istoriei până în secolul al XIX-lea, resursele jucau un rol secundar în stabilirea puterii unei națiuni. Odată cu mecanizarea crescândă a tehnicilor războiului, care, din epoca revoluției industriale, s-a accelerat mai rapid decât în orice altă perioadă, puterea națională a devenit din ce în ce mai dependentă de controlul materiilor prime în caz de pace sau război. Nu din întâmplare cele două superputeri, Statele Unite și Uniunea Sovietică, s-au apropiat cel mai mult de independență în privința materiilor prime necesare pentru producția industrială modernă, asigurându-și-le din resurse proprii și controlând măcar accesul la sursele acelor materii prime pe care nu le produc ele însele.

În timp ce semnificația absolută a controlului materiilor prime pentru puterea națională a crescut proporțional cu mecanizarea războiului, anumite resurse au câștigat în importanță comparativ cu celelalte. Fenomenul s-a produs ori de câte ori schimbările fundamentale de tehnologie au determinat utilizarea unor noi materiale sau au sporit valoarea celor deja existente. În 1936, un statistician a evaluat proporția mineralelor de bază în producția industrială militară și a elaborat următoarele raporturi : cărbune 40% ; petrol 20% ; oțel 15% ; cupru, plumb, mangan, sulf, câte 4% fiecare ; zinc, aluminiu, nichel 2%[2]. Cu o jumătate de secol mai înainte, proporția cărbunelui ar fi fost cu siguranță mult mai mare deoarece, ca sursă de energie, avea drept concurent doar în mică măsură apa și lemnul și aproape deloc petrolul. Același lucru ar fi fost valabil pentru fier, care nu concura cu metalele ușoare și cu înlocuitori ca plasticul. Marea Britanie, care și-a sigurat din resurse proprii cărbunele și oțelul, a fost marea putere mondială a secolului al XIX-lea.

2. Ferdinand Friedensburg, *Die mineralischen Bodenschätze als weltpolitische und militärische Machtfaktoren* (F. Enke, Stuttgart, 1936), p. 175.

Influenţa pe care controlul asupra materiilor prime o poate exercita asupra puterii naţionale şi schimbările în distribuţia puterii pe care le provoacă sunt demonstrate elocvent în zilele noastre în cazul uraniului. În urmă cu câţiva ani doar, controlul sau lipsa de control asupra depozitelor de uraniu era cu totul irelevant pentru puterea unei naţiuni. Autorul de mai sus[3], scriind în 1936, nici măcar nu l-a menţionat în evaluarea importanţei militare relative a mineralelor. Eliberarea energiei nucleare din atomul de uraniu şi folosirea acesteia pentru război au modificat dintr-odată ierarhia reală sau potenţială a naţiunilor. Cele care controlau depozitele de uraniu, cum ar fi Canada, Cehoslovacia, Uniunea Sovietică, Africa de Sud şi Statele Unite, au crescut în calculele de putere. Restul, care nici nu deţineau, nici nu aveau acces la acestea, au intrat în declin în termenii puterii relative.

Puterea petrolului

De la începutul primului război mondial, petrolul, ca sursă de energie, a devenit din ce în ce mai important pentru industrie şi război. Majoritatea armamentului mecanizat şi a vehiculelor funcţionează pe baza ţiţeiului ; în consecinţă, ţările care deţin rezerve importante au dobândit o anumită influenţă în relaţiile internaţionale care poate fi atribuită în primul rând, dacă nu exclusiv, posesiei lor. „O picătură de petrol merită o picătură din sângele soldaţilor noştri", spunea Clémenceau în timpul primului război mondial. Apariţia ţiţeiului ca materie primă indispensabilă a determinat o schimbare în relaţiile de putere ale naţiunilor dominante politic. Uniunea Sovietică a devenit mai puternică deoarece, în această perspectivă, ea îşi asigură necesarul din resursele proprii, în timp ce Japonia a devenit considerabil mai slabă deoarece rezervele îi lipsesc cu desăvârşire.

Pe lângă poziţia sa de punte terestră între trei continente, Orientul Apropiat este valoros strategic datorită petrolului situat în Peninsula Arabică. În mod tradiţional, controlul petrolului din regiune a constituit un factor important în distribuţia de putere, în sensul că oricine este capabil să-şi adăuge resursele de petrol din zonă celorlalte surse de materii prime obţine o putere proporţională cu resursele sale, lipsindu-i de ea, tot în mod proporţional, pe concurenţi. Din acest motiv, Marea Britanie, Statele Unite şi, temporar, Franţa s-au lansat în Orientul Mijlociu în aşa-numita „diplomaţie a petrolului", adică în stabilirea sferelor de influenţă care le permit accesul exclusiv la resursele de ţiţei.

Dar petrolul nu mai este doar una dintre multele materii prime importante în măsurarea puterii naţionale. El a devenit un factor material a cărui simplă posesie ameninţă să răstoarne modelele vechi de secole ale politicii internaţionale. Embargoul ţărilor producătoare de petrol din 1973-1974 şi creşterea dramatică a preţului ţiţeiului au clarificat brusc câteva aspecte fundamentale ale politicii mondiale pe care le-am fi putut înţelege teoretic, dar care au fost evidenţiate prin schimbarea drastică a relaţiilor de putere din cauza noii politici a petrolului.

În mod tradiţional, a existat întotdeauna o relaţie funcţională între puterea politică, militară şi cea economică. Cu alte cuvinte, puterea politică a depins, din punct de vedere istoric, de cea militară şi – mai ales recent – de cea economică. Un exemplu

3. Vezi n. 2, p. 155.

este expansiunea Europei în ceea ce urmau să devină spațiile colonizate ale emisferei vestice din Africa și Asia. Ea s-a datorat în principal prăpastiei tehnologice dintre puterile coloniale și cele colonizate. Altfel spus, cucerirea Indiei de către Marea Britanie (aceasta din urmă fiind inferioară ca forță de muncă și în alte aspecte ale puterii naționale) a fost posibilă, în linii mari, datorită deținerii unei tehnologii superioare, în fața căreia, odată transformată în putere militară, statele indiene nu puteau rezista.

Relațiile funcționale dintre tehnologie și puterea economică, pe de o parte, și puterea politică și militară, pe de altă parte, au fost afectate – distruse, s-ar putea spune – de recenta folosire a petrolului ca armă politică. Multe dintre țările producătoare sunt state doar prin ceea ce am putea numi amabilitate lingvistică. Măsurate în termenii resurselor naturale, ele nu au decât nisip și țiței. Petrolul însă a transformat aproape peste noapte aceste mici teritorii de pe hartă pe care le numim state în factori importanți și chiar puternici ai politicii mondiale. Cu alte cuvinte, un stat lipsit de putere, deficient în toate elementele tradiționale ale puterii naționale, a devenit brusc un factor puternic al politicii mondiale deoarece deține un singur factor important, petrolul. Acesta este, într-adevăr, un eveniment de o importanță revoluționară pentru relațiile internaționale.

Două elemente fundamentale ale epocii noastre au făcut posibil acest divorț al puterii politice de puterea militară și de cea industrial-tehnologică. 1) Comerțul liber dintre producătorii privați și consumatorii anumitor resurse și schimbul controlat, monopolist, prin acorduri coloniale și semicoloniale ale guvernelor consumatoare, au fost înlocuite de controalele monopoliste și semimonopoliste ale producătorilor ce acționează concertat. Înainte, consumatorii puteau menține prețul scăzut prin acorduri coloniale și controlul consumului; acum, producătorii sunt cei care pot menține prețul ridicat, controlând producția. 2) Mai demult, producătorii și consumatorii erau legați prin interese complementare, al căror echilibru favoriza consumatorul. Nevoile celui din urmă erau limitate în comparație cu numărul potențialilor producători și cantitatea de materii prime disponibilă. Astfel, cumpărătorul avea de ales între mai mulți vânzători și putea, de asemenea, alege cât să cumpere. Astăzi, ceea ce era înainte o piață a consumatorilor a devenit o piață a producătorilor. Consumul materiilor prime a crescut enorm, nu numai în termeni absoluți – între 1760 și 1913 importurile de alimente au crescut doar de șapte ori –, dar și prin comparație cu resursele disponibile. Astfel, petrolul a devenit elementul vital al națiunilor avansate industrial, multe dintre ele fiind complet (Japonia) sau într-o măsură considerabilă (cele din Europa Occidentală) dependente de importuri.

Puterea pe care o conferă țițeiul este în primul rând rezultatul schimbărilor tehnologice ale țărilor dezvoltate. Cu douăzeci sau cincizeci de ani în urmă, el nu conferea o asemenea forță producătorilor, deoarece utilizarea sa era limitată. Când națiunile deținătoare de mari depozite petroliere sunt capabile să coopereze și să-și coordoneze politicile, așa cum s-a întâmplat cu statele exportatoare în toamna lui 1973, ele pot strangula națiunile consumatoare; pot impune condiții politice pe care ultimele le-ar putea refuza doar cu riscul unor enorme răsturnări politice, economice și sociale.

Un stat lipsit de putere în orice alte aspecte, fără a fi o forță majoră în termenii puterii tradiționale, poate exercita o putere enormă – și uneori chiar decisivă – asupra celor care au la dispoziție toate elementele cu excepția unuia, petrolul. Astfel, o națiune ca Japonia, una dintre cele mai dezvoltate din lume și o mare putere potențială

este complet dependentă de aprovizionarea din străinătate. Dacă, din anumite motive, țările producătoare de petrol ar impune un embargo total asupra sa, i-ar distruge structura politică, economică și socială, iar dacă ar alătura amenințării unui embargo total condiții politice, ele și-ar impune voința asupra Japoniei. Ar putea-o reduce la statutul de satelit, dependentă de națiunile producătoare de petrol. Într-o anumită măsură, ele au și beneficiat de această putere. În timpul războiului din Orientul Mijlociu din octombrie 1973, țările producătoare de petrol au forțat Japonia și statele Europei Occidentale (dependente doar parțial de importul de țiței) să adopte anumite măsuri pe care nu le-ar fi întreprins din proprie inițiativă, dar pe care au fost nevoite să le ia ținând cont de circumstanțe, căci riscau ruina politică, socială și economică.

O asemenea răsturnare de situație nu a fost determinată doar de semimonopolul pe care îl dețin națiunile producătoare de petrol, acționând concertat asupra aprovizionării cu acest produs. În mod special, dar și foarte important pe termen lung, controlul (real sau potențial) pe care-l exercită aceste state asupra prețului petrolului a devenit unul dintre principalii factori de instabilitate ai economiei mondiale și o principală sursă de inflație. Tendințele inflaționiste, existente deja la națiunile industriale, au fost mult agravate de creșterea prețului țițeiului, de patru ori în 1973 și încă de două ori în 1978.

Este important de remarcat că, probabil, situația se va permanentiza. Atât timp cât țările producătoare vor coopera împotriva consumatorilor și nu va exista nici o competiție între ele pentru piețe sau avantaje economice ori politice, vor fi în stare să impună practic orice condiție, așa cum au făcut în urma conflictului din 1973. În cazul unei țări ca Japonia, ar fi sinucidere curată să refuze condițiile. Pentru alte țări, ca Statele Unite, ale căror resurse principale sunt cele interne, refuzul ar provoca probleme serioase, cum au fost și cele din 1973. Națiunile Europei Occidentale, de pildă, Germania, ale căror surse principale de petrol vin din exterior, s-ar trezi și ele în fața unei catastrofe dacă ar încerca să sfideze aceste națiuni.

Dacă, în afară de război, nu există cale de distrugere a acestui lanț, există însă una de a-i reduce efectele. Ea constă în slăbirea poziției monopoliste sau semimonopoliste a producătorilor prin întărirea consumatorilor. Ultimii pot fi încadrați în două categorii : cei precum Japonia, total dependenți de importuri, și cei precum Statele Unite care, în virtutea resurselor interne, pot fi incomodați sau afectați, dar nu distruși de manipularea politică a petrolului. SUA sunt capabile să se protejeze de consecințele mai dificile ale unor asemenea manipulări limitând importurile, restricționând consumul intern, acumulând rezerve și lansându-se într-un program, după modelul Proiectului Manhattan de descoperire a fisiunii nucleare, în scopul dezvoltării unor surse alternative de energie. Simpla existență a unei asemenea politici ar avea un efect salutar asupra tuturor celor afectați. Ar întări moralul consumatorilor și ar deruta producătorii.

O asemenea politică ar pune bazele psihologice și morale ale unei strategii de împărțire a resurselor între consumatorii care au surse importante de energie și cei cărora acestea le lipsesc. Strategia respectivă este necesară deoarece producătorii de petrol sunt capabili să afecteze consumatori ca Statele Unite nu doar direct, prin întreruperea aprovizionării, ci și indirect, îngenunchindu-i principalii aliați, ca Germania și Japonia. Statele Unite sunt de două ori vulnerabile față de manipularea politică a petrolului, astfel că ele trebuie să facă față amenințării, devenind rapid și

cât de mult posibil independente de resursele externe de petrol şi oferind o parte din resursele lor interne aliaţilor.

În cele din urmă, dacă privim situaţia dintr-o perspectivă generală, realizăm că ea este rezultatul a ceea ce am identificat mai devreme drept principalele trăsături ale politicii mondiale: disjuncţia dintre structurile organizaţionale şi procesele politice prin care acţionăm pe scena internaţională, pe de o parte, şi condiţiile obiective în care trăieşte umanitatea, pe de alta. Deci, este „remarcabilă" iraţionalitatea absolută de a lăsa controlul puterii nucleare, care poate distruge umanitatea, statelor-naţiune suverane. Acelaşi raţionament se aplică şi în cazul în care este lăsat controlul petrolului – care poate distruge într-un mod diferit (mai puţin dramatic, dar aproape la fel de deplin) civilizaţia naţiunilor industriale foarte dezvoltate – aşa-numitelor state-naţiune care sunt suverane doar într-un sens limitat. Ţările membre ale „clubului nuclear" nu mai sunt în stare, iar cele producătoare de ţiţei nu au fost vreodată, să îndeplinească funcţiile pentru care a luat fiinţă statul, de a proteja şi promova viaţa, libertatea şi fericirea cetăţenilor. Puterea lor este, în mod esenţial, distructivă.

Capacitatea industrială

Exemplul uraniului ilustrează şi semnificaţia unui alt factor al puterii unei naţiuni – capacitatea industrială. Congo are vaste resurse de uraniu. Deşi acest lucru a crescut valoarea ţării ca miză a războaielor şi deci importanţa sa din punctul de vedere al strategiei militare, resursele de uraniu nu au afectat puterea ţării în relaţia sa cu alte state. Explicaţia rezidă în faptul că în Congo lipsesc instalaţiile nucleare de utilizare industrială şi militară a uraniului. Pe de altă parte, pentru Marea Britanie, Canada şi Statele Unite, la fel ca şi pentru Cehoslovacia şi Uniunea Sovietică, deţinerea resurselor de uraniu semnifică o masivă creştere a puterii. În ţările respective există facilităţile industriale, ele pot fi construite sau pot fi folosite cu uşurinţă într-o ţară vecină, în care uraniul poate fi transformat în energie utilizabilă pe timp de pace sau de război.

Aceeaşi situaţie poate fi exemplificată în cazul cărbunelui şi al oţelului. Statele Unite şi Uniunea Sovietică şi-au datorat o mare parte din puterea lor naţională deţinerii unor cantităţi masive din aceste resurse şi faptului că posedă şi facilităţile pentru a le transforma în produse industriale. Uniunea Sovietică şi-a construit fabricile şi încă este în curs de-a construi unele noi, cu sacrificii enorme materiale şi umane. Ea este dispusă să facă sacrificii deoarece recunoaşte că fără o bază industrială nu poate construi şi menţine o structură militară comparabilă cu politica sa externă. Fără acest fundament, URSS nu ar juca rolul important în politica externă pe care îşi propune să-l deţină.

India se situează aproape de Statele Unite şi Uniunea Sovietică ca deţinătoare de cărbune şi oţel. Numai rezervele sale de minereu de fier din cele două provincii, Bihar şi Orissa, sunt estimate la 2,7 miliarde de tone. Mai mult, producţia de mangan, indispensabil pentru producţia de oţel, se ridica la un milion de tone în 1939, fiind depăşită doar de Uniunea Sovietică. În ciuda bogăţiilor fără de care nici o naţiune nu ar ajunge printre primele în epoca modernă, India nu poate fi clasificată drept putere

majoră, chiar comparată superficial cu Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Motivul acestui decalaj dintre potenţialul şi realitatea puterii, care ne preocupă în acest context (altele vor fi menţionate mai departe), constă în lipsa unei capacităţi industriale comparabile cu abundenţa resurselor de materii prime. Deşi se poate mândri cu un număr de combinate siderurgice ca Tata Iron Works, printre cele mai moderne existente, ea nu are o producţie per capita comparabilă fie şi măcar cu una dintre puterile secundare industriale, mai ales în ceea ce priveşte produsele finite. În 1980, mai puţin de şase milioane de indieni, sub 1% din totalul populaţiei, lucrau în industrie. Astfel, vedem că India deţine din abundenţă unele dintre cele mai importante resurse, un element al puterii naţionale, iar din acest punct de vedere poate fi privită ca o mare putere potenţială. În realitate, ea nu va deveni o mare putere atât timp cât este deficitară în alte domenii fără de care, în epoca modernă, nici o naţiune nu poate atinge statutul de mare putere. Printre ele, capacitatea industrială este unul dintre domeniile cele mai importante.

Tehnologia transporturilor şi comunicaţiilor militare a făcut din dezvoltarea generală a industriei grele un element indispensabil al puterii naţionale. Victoria în războiul modern depinde de dimensiunile şi calitatea autostrăzilor şi a căilor ferate, a camioanelor, vapoarelor, aeronavelor, tancurilor, a echipamentelor şi armamentului de orice tip, de la plase de ţânţari şi arme automate la măşti de oxigen şi rachete ghidate. În general, competiţia pentru putere dintre naţiuni se transformă în rivalitate pentru producerea unor instrumente de război mai mari, mai bune şi mai multe. Calitatea şi capacitatea productivă a uzinelor, cunoştinţele angajaţilor, abilitatea inginerilor, geniul inventiv al omului de ştiinţă, organizarea managerială – toţi sunt factori de care depinde capacitatea industrială.

În aceste condiţii, este inevitabil ca naţiunile dezvoltate să fie şi mari puteri, iar o schimbare în sus sau în jos, în ierarhia industrială, să fie însoţită sau urmată de o schimbare corespunzătoare a relaţiilor de putere. Atât timp cât Marea Britanie nu avea egal ca naţiune industrială, ea era cea mai puternică de pe pământ, singura care putea fi denumită putere mondială. Declinul, de după 1870, al puterii Franţei în comparaţie cu Germania, oprit aparent şi temporar în deceniul de după primul război mondial, a constituit parţial manifestarea politică şi militară a înapoierii industriale a Franţei şi a predominanţei Germaniei în Europa din acest punct de vedere.

Deşi potenţial a fost întotdeauna o mare putere, Uniunea Sovietică a devenit una de facto după ce a intrat în rândul principalelor puteri industriale, în anii '30, devenind rivala Statelor Unite numai când a obţinut, în anii '50, capacitatea industrială de a purta un război nuclear. La fel, potenţialul de mare putere al Chinei va fi realizat numai atunci când va dobândi o capacitate industrială similară – dacă o va face. Atunci când Statele Unite erau la apogeul lor, în anii '40, ziarul *The Economist* din Londra lega puterea lor de forţa economică americană, spunând :

> În orice comparaţie a resurselor potenţiale deţinute de marile puteri, Statele Unite, chiar şi înainte de războiul lui Hitler, depăşeau de la distanţă orice altă naţiune din lume în ceea ce priveşte nivelul industrializării, resursele, standardele de viaţă, după orice indice al producţiei şi consumului. Iar războiul, care a dublat venitul naţional american, în timp ce fie a ruinat, fie a slăbit serios orice altă mare putere, a înălţat enorm poziţia

SUA față de semenele lor. La fel ca șoarecii în cușca elefantului, celelalte puteri se uită cu teamă la mișcările mamutului. Ce șansă ar avea, dacă acesta din urmă ar începe să-și folosească greutatea, cei care s-ar afla în pericol fie și numai dacă s-ar hotărî să se așeze?[4]

Creșterea drastică a importanței capacității industriale pentru puterea națională a accentuat și distincția tradițională dintre marile și micile puteri. Însuși termenul „superputere" indică o acumulare a puterii fără precedent în mâinile unui număr redus de națiuni, ceea ce le separă în aceeași măsură nu numai de cele minore, ci și de cele tradiționale. Lucrul care le deosebește, pe lângă capacitatea de a purta un război nuclear generalizat și aceea de a absorbi un atac nuclear mai redus, este independența lor industrială potențială și capacitatea lor tehnologică avansată. În aceeași măsură, dependența națiunilor mici de cele majore, pe care le numim superputeri, s-a mărit dramatic. Puterea militară a primelor depinde uneori într-o mare măsură de dorința ultimelor de a le aproviziona cu armament și mijloace moderne de comunicații și transport. Fără aceste aprovizionări, multe ar fi neajutorate în confruntarea cu un inamic ajutat astfel din exterior.

Pregătirea militară

Pregătirea militară acordă factorilor geografici, resurselor naturale și capacității industriale importanța reală pentru puterea unei națiuni. Dependența puterii naționale de această dimensiune este prea evidentă pentru a necesita o discuție lungă. Ea cere structuri militare capabile de a sprijini politica externă dorită. Abilitatea de acest tip derivă dintr-un număr de cauze, dintre care cele mai importante, din punctul nostru de vedere, sunt inovația tehnologică, conducerea, cantitatea și calitatea forțelor armate.

Tehnologia

Soarta națiunilor și a civilizațiilor a fost determinată de o diferență în tehnologia de război pe care partea inferioară a fost incapabilă s-o compenseze în alt fel. În perioada expansiunii din secolele XV-XIX, Europa și-a exercitat puterea prin intermediul tehnologiei de război superioare celei a emisferei vestice, Africii și Orientului Apropiat și Îndepărtat. În secolele XIV-XV, adăugarea, la armamentele tradiționale, a infanteriei, armelor de foc și artileriei a marcat o schimbare fundamentală în distribuția puterii în favoarea celor care le-au folosit înainte ca adversarii lor să fie capabili să realizeze acest lucru. Seniorii feudali și orașele libere, care continuau să se bazeze pe cavalerie și castele, până atunci practic imune în fața unui atac direct, se găseau acum brusc eliminați din poziția dominantă.

Două evenimente ilustrează dramatic respectiva schimbare a puterii, care marchează politic și militar sfârșitul Evului Mediu și începutul modernității. Primul: în cursul

4. *Economist*, 24 mai 1947, p. 785 citat preluat cu ajutorul cotidianului.

bătăliilor de la Morgarten din 1315 și Laupen în 1339, armatele compuse din infanteria elvețiană au înfrânt dezastruos cavaleria feudală, demonstrând că infanteriștii, recrutați din rândul oamenilor obișnuiți, erau superiori unei aristocratice și sofisticate armate călare. Al doilea eveniment este reprezentat de invazia Italiei din 1494, inițiată de Carol al VIII-lea al Franței. Cu ajutorul infanteriei și artileriei, el a zdrobit puterea trufașelor orașe-stat, până atunci aflate în siguranță în spatele zidurilor lor. Aparent irezistibila forță distructivă a noilor tehnici de luptă a lăsat o impresie profundă asupra contemporanilor, reflectată, printre altele, de scrierile lui Machiavelli și ale altor autori florentini ai vremii[5].

Secolul XX a fost până acum martorul a patru inovații majore în tehnica războiului. Ele au acordat un avantaj cel puțin temporar părții care le-a folosit înaintea rivalului său, sau înainte de a fi capabil să se protejeze împotriva lor. În primul rând, submarinul folosit de Germania în primul război mondial, în special împotriva marinei comerciale britanice, a părut capabil să decidă soarta războiului, până când Marea Britanie a găsit în convoiul militar răspunsul în fața acestei amenințări. În al doilea rând, tancul a fost folosit pe scară largă și în mod concentrat de englezi, dar nu și de către germani, în ultimele etape ale primului război mondial, oferindu-le Aliaților unul dintre instrumentele victoriei. În al treilea rând, coordonarea strategică și tactică a aviației cu forțele terestre și navale a contribuit masiv la superioritatea germană și japoneză în fazele inițiale ale celui de-al doilea război mondial. Pearl Harbor și înfrângerile dezastruoase terestre și maritime ale britanicilor și olandezilor în fața japonezilor din 1941 și 1942 erau prețul care trebuia plătit pentru înapoierea tehnologică față de un inamic mai inovator. Dacă citim sumbrele evaluări ale înfrângerilor britanice pe care Churchill le-a prezentat în sesiunea secretă a Parlamentului din 23 aprilie 1942[6], este surprinzător faptul că toate aceste înfrângeri terestre, maritime și în spațiul aerian au un numitor comun : disprețul față de schimbările în tehnologia militară produse de puterea aeriană sau lipsa de viziune în acest domeniu. În fine, națiunile care dețin armamentul nuclear și mijloacele necesare transportului acestora au un imens avantaj tehnologic asupra concurenților lor.

Cu toate acestea, accesul la arme nucleare produce și două paradoxuri extraordinare, menționate mai jos, în ceea ce privește consecințele asupra puterii nucleare. Ambele rezultă din capacitatea enormă de distrugere a armelor nucleare. În virtutea acestui element, o creștere cantitativă a armamentului nuclear, spre deosebire de cel convențional, nu înseamnă neapărat o sporire corespunzătoare a puterii naționale. Odată ce o națiune deține toate armele nucleare necesare pentru a distruge țintele inamice pe care și le-a ales, luând în calcul toate situațiile, cum ar fi o primă lovitură din partea inamicului, armele nucleare suplimentare nu vor mări puterea acelei națiuni[7].

Celălalt paradox rezidă în relația inversă dintre gradul de distrugere al armamentului nuclear și posibilitatea de a-l folosi rațional. Armamentul nuclear, cu o mare

5. Vezi descrierea lui Felix Gilbert, „Machiavelli : The Renaissance of the Art of War", în *Makers of Modern Strategy*, coordonată de Edward Mead Earle (Princeton University Press, Princeton, 1944), pp. 8-9.
6. *Winston Churchill's Secret Session Speeches* (Simon and Schuster, New York, 1946), pp. 53 și urm.
7. *Cf.* mai jos, pp. 438 și urm.

putere explozivă, este instrumentul unei distrugeri în masă nediscriminatorii şi, în consecinţă, nu poate fi folosit raţional pentru scopuri militare. El poate fi utilizat pentru a descuraja un război ameninţând cu distrugerea totală, dar nu ar putea fi folosit în scopul purtării unui război în mod raţional. O naţiune înarmată cu nimic altceva decât cu armament nuclear ar obţine puţină putere politică din cea militară; nu ar avea la dispoziţie mijloace militare pentru a-şi impune voinţa asupra altei ţări, în afara ameninţării cu distrugerea totală.

Dacă o asemenea naţiune are o capacitate de represalii nucleare, va ameninţa şi ea cu distrugerea totală, iar cele două ameninţări fie se vor anula reciproc, fie vor duce la distrugerea mutuală a beligeranţilor. Dacă naţiunea ameninţată nu are astfel de posibilităţi, fie va suferi o distrugere totală, fie se va preda necondiţionat, ca Japonia în 1945, după distrugerea nucleară a oraşelor Hiroşima şi Nagasaki. Cu alte cuvinte, naţiunea care ameninţă ar putea şterge de pe faţa pământului ţara lipsită de putere nucleară, fie pe etape – oraş cu oraş –, fie printr-o singură lovitură devastatoare, dar nu ar fi în stare să adapteze subtil nivelul presiunii militare pe care o poate folosi la gradul de rezistenţă psihologică pe care trebuie să o înfrângă. Lipsa armamentului convenţional susceptibil unei astfel de adaptări subtile şi baza pusă doar în atacul nuclear poate face o naţiune mai puţin puternică decât combinaţia dintre arsenalul nuclear util pentru descurajare şi un arsenal de arme convenţionale, utilizabile în scopurile obişnuite ale războiului. Deci, paradoxul e că, pentru a folosi armele nucleare, trebuie redusă forţa lor la un nivel aproximativ egal cu al celor convenţionale.

Conducerea

În afara utilizării la timp a inovaţiilor tehnologice, calitatea conducerii militare a exercitat întotdeauna o influenţă decisivă asupra puterii naţionale. Puterea Prusiei în secolul al XVIII-lea era, în principal, o reflectare a geniului militar al lui Frederic cel Mare şi a inovaţiilor strategice şi tactice introduse de el. Arta războiului s-a schimbat de la moartea lui Frederic cel Mare în 1786 şi până la bătălia de la Jena din 1806, în care Napoleon a distrus armata prusacă, la fel de bună şi de puternică cum era şi cu două decenii mai devreme. Dar ceea ce conta mai mult, geniul militar, lipsea în rândul comandanţilor, care repetau mereu bătăliile lui Frederic cel Mare. De cealaltă parte, geniul militar era la comandă, folosind noi idei strategice şi tactice. Acest factor a decis în favoarea Franţei.

Psihologia Liniei Maginot a statului-major francez în perioada interbelică a devenit un sinonim pentru gândirea strategică greşită. În timp ce tehnologia modernă, mai ales tendinţa spre mecanizarea transporturilor şi comunicaţiilor, indica probabilitatea unui război de mişcare, statul-major francez continua să gândească în termenii luptelor de tranşee din primul război mondial. Pe deplin conştient, pe de altă parte, de potenţialul strategic al războiului mecanizat, statul-major german şi-a planificat campaniile în termenii unei mobilităţi fără precedent. Conflictul dintre cele două concepţii, nu numai în Franţa, dar şi în Polonia şi în Uniunea Sovietică, a produs, prin *blitzkrieg*, o superioritate a puterii care a adus Germania aproape de victoria finală. Şocul intelectual şi devastările politice şi militare provocate de asaltul panzerelor lui Hitler şi al bombardierelor în picaj asupra cavaleriei poloneze în 1939, precum şi asupra imobilei

armate franceze în 1940 au deschis o nouă perioadă a istoriei militare, asemănătoare cu cea iniţiată în 1494 de invazia Italiei de către Carol al VIII-lea. Dar, în timp ce statele italiene nu aveau unde să se replieze pentru a-şi reface puterea, în al doilea război mondial, tehnologia superioară a Statelor Unite şi potenţialul uman superior al Uniunii Sovietice au echilibrat impactul inovaţiilor lui Hitler, împingându-l spre distrugere.

Cantitatea şi calitatea forţelor armate

Puterea unei naţiuni, în termeni militari, este dependentă şi de numărul de oameni şi arme, precum şi de distribuţia lor între diferitele categorii ale forţelor armate. O naţiune poate stăpâni bine inovaţiile militare. Liderii săi militari pot excela în strategiile şi tacticile potrivite noilor tehnologii ale războiului. Cu toate acestea, ea poate fi slabă din punct de vedere militar şi, în consecinţă, şi politic dacă nu are la dispoziţie aparatul militar care, în forţa sa ca întreg şi în puterea părţilor componente, să nu fie nici prea mare, nici prea mic pentru misiunile pe care poate fi chemat să le îndeplinească. Pentru a fi puternică, o naţiune trebuie să aibă o armată numeroasă sau puterea sa nu depinde de deţinerea, cel puţin pe timp de pace, a unei forţe terestre reduse, compusă din unităţi specializate foarte bine antrenate şi greu înarmate ? Au ajuns forţele active mai importante decât rezervele ? Au devenit marile flote de suprafaţă depăşite, portavioanele mai îndeplinesc un rol util ? Cât de mare trebuie să fie aparatul militar pentru ca o naţiune să şi-l poată permite, ţinând cont de resursele şi angajamentele sale ? Necesită preocuparea pentru o putere naţională o producţie masivă de avioane şi alte arme mecanizate pe timp de pace sau o naţiune trebuie să-şi investească resursele ţinând cont de schimbările rapide în tehnologie, în cercetare şi în producţia unor cantităţi limitate de arme perfecţionate ?

Răspunsul corect sau greşit la aceste întrebări cu caracter cantitativ are un efect direct evident asupra puterii naţionale. Poate fi decisă soarta unui război printr-o singură armă nouă, ca artileria, cum se credea la sfârşitul secolului al XV-lea, sau cu ajutorul submarinului, cum considerau germanii în primul război mondial, sau al aviaţiei, cum credea aproape toată lumea în perioda interbelică, sau al rachetelor balistice intercontinentale, cum cred mulţi astăzi ? Răspunsul greşit oferit la unele din aceste întrebări în cazul Marii Britanii şi al Franţei, între cele două războaie mondiale, a menţinut aparenţa puterii în termenii concepţiilor tradiţionale militare. Dar acele erori le-au adus aproape de înfrângerea finală în cel de-al doilea război mondial, a cărui tehnologie necesita un răspuns diferit. De calitatea răspunsului pe care-l dăm întrebărilor respective, dar şi altora similare va depinde puterea viitoare a Statelor Unite în relaţiile cu alte naţiuni.

Populaţia

Când ne întoarcem de la factorii materiali sau parţial materiali la cei pur umani, trebuie să facem diferenţa între componentele cantitative şi cele calitative. În timp ce printre ultimele enumerăm caracterul naţional, moralul naţional, calitatea diplomaţiei şi a guvernării în genere, prima necesită a fi discutată în termenii dimensiunii populaţiei.

Distribuția

Nu ar fi corect, bineînțeles, să spunem că există o relație direct proporțională între populația unei țări și puterea sa. Pentru că dacă ar exista o astfel de corelație necondiționată, China, a cărei populație este estimată la peste un miliard de oameni[8], ar deveni cea mai puternică națiune, urmată de India, cu circa 730 de milioane. Uniunea Sovietică, cu circa 272 de milioane de locuitori, și Statele Unite, cu circa 234 de milioane, ar urma pe locurile trei și, respectiv, patru. Deși nu este justificat a considera că o țară este foarte puternică doar pentru că populația sa este mai numeroasă decât populația din cele mai multe state, totuși nici o țară nu poate deveni sau rămâne o mare putere dacă nu face parte din rândul statelor celor mai populate de pe pământ. Fără o populație mare, nu este posibil să stabilești și să menții în funcțiune baza industrială necesară pentru a duce cu succes un război modern ; să desfășori mari grupe de luptă terestre, navale sau aeriene și, în cele din urmă, să completezi trupele – mai numeroase decât cele combatante – care trebuie să le aprovizioneze pe ultimele cu hrană, mijloace de transport și comunicații, muniție și armament. Din acest motiv, țările imperialiste încurajează creșterea populației prin diverse tipuri de stimulente, cum au făcut Germania nazistă și Italia fascistă, folosind apoi creșterea populației ca pretext ideologic pentru expansiune.

O comparație între populațiile Statelor Unite, Australiei și Canadei va face clară relația dintre dimensiunea populației și puterea națională. Australia are astăzi, într-un spațiu de aproximativ 8.000.000 de kilometri pătrați, o populație de circa 15 milioane de locuitori, în timp ce populația Canadei, într-un spațiu de peste 9.000.000 de kilometri pătrați, se ridică la 24,5 milioane. Pe de altă parte, Statele Unite – cu un teritoriu a cărui mărime se situează între cel al Australiei și al Canadei – au o populație de 234 de milioane, de cincisprezece ori mai mare decât a primeia și de zece ori mai mare decât a ultimei. Dacă ar fi avut populația Canadei sau a Australiei, Statele Unite nu ar fi devenit cea mai mare putere a globului. Valurile de imigranți din secolul al XIX-lea și primele două decenii ale secolului XX au adus SUA acest element al puterii naționale. Dacă legea din 1924, limitând numărul imigranților la 150.000 pe an, ar fi fost votată cu o sută sau chiar cincizeci de ani mai devreme, 36 sau, respectiv, 27 de milioane de oameni nu s-ar fi stabilit în Statele Unite, iar ei și descendenții lor ar fi fost pierduți pentru America.

În 1824, populația Statelor Unite se ridica la aproximativ 11 milioane de locuitori. Până în 1874, a crescut la 44 de milioane ; până în 1924, la 114 milioane. În acest secol, proporția imigranților în rata de creștere a populației americane a fost de circa 30%, apropiindu-se de 40% în perioada 1880-1910. Cu alte cuvinte, cea mai spectaculoasă creștere a populației a coincis cu punctele culminante relative și absolute de imigrație. Imigrația liberă din 1824 și mai ales dintre 1824 și 1924 este principala responsabilă pentru abundența resurselor umane care au contat atât de mult pentru puterea națională a Statelor Unite pe timp de pace și de război. Fără aceasta, este improbabil ca

8. Toate datele demografice, dacă nu este indicat altfel, sunt derivate din informațiile anunțate de U.S. Census Bureau Report pentru jumătatea lunii iunie 1983, *New York Times*, 4 septembrie 1983, p. A9.

populaţia SUA să se fi ridicat la mai mult de jumătate din cea de astăzi. În consecinţă, puterea naţională a Statelor Unite ar fi fost inferioară celor 234 de milioane de astăzi.

Deoarece dimensiunea populaţiei este unul dintre elementele puterii naţionale şi deoarece aceasta este tot timpul comparată cu a altora, dimensiunile relative ale populaţiilor ţărilor aflate în rivalitate pentru putere şi mai ales ratele de creştere necesită o atenţie deosebită. O ţară inferioară ca populaţie, comparativ cu cea a rivalului său, va privi cu spaimă declinul ratei creşterii dacă populaţia concurentului tinde să crească mai rapid. Aşa a fost situaţia Franţei în raport cu Germania între 1870 şi 1940. În perioada respectivă, populaţia Franţei a crescut cu 4 milioane, iar cea a vecinei sale, cu 27 de milioane. Deşi în 1800 o şeptime din populaţia europeană era franceză, în 1930 numai a treisprezecea parte din ea era de această naţionalitate. În 1940, Germania avea la dispoziţie circa 15 milioane de oameni apţi pentru serviciul militar, iar Franţa, doar 5 milioane.

Pe de altă parte, de la unificarea din 1870, Germania a privit, uneori cu îngrijorare, dar întotdeauna cu respect, indicatorii demografici ai Rusiei, care arătau o rată mai mare de creştere decât a sa. Privind situaţia aşa cum era înainte de izbucnirea primului război mondial, numai din punctul de vedere al tendinţelor demografice, Germania putea considera că timpul trece în favoarea Rusiei, iar Franţa, că timpul trece în favoarea Germaniei, în timp ce atât Germania, cât şi Franţa, din motivele deja menţionate[9], puteau considera că amânarea conflictului îi va favoriza oponentul. Deci toţi protagoniştii, cu excepţia Marii Britanii, aveau motive, în 1914, să prefere războiul unei soluţii paşnice pe care nu o puteau considera definitivă, ci numai ca pe o pauză de respiraţie înainte de o inevitabilă reglare de conturi.

Aşa cum schimbările în distribuţia puterii din Europa istoriei recente au fost aproape dublate de schimbări în tendinţele demografice, la fel şi apariţia Statelor Unite ca mare centru de putere al Vestului, înlocuind Europa Occidentală şi Centrală, poate fi citită în termenii datelor demografice ale ţărilor respective. În 1870, populaţia Franţei şi cea a Germaniei o depăşeau pe cea a SUA. Însă, în 1940, populaţia Statelor Unite crescuse cu 100 de milioane de locuitori, iar cele ale Franţei şi Germaniei, împreună, crescuseră cu doar 31 de milioane.

Este deci evident că o naţiune nu poate fi o mare putere fără o populaţie suficient de numeroasă pentru a crea şi implementa instrumentele materiale ale puterii naţionale. Pe de altă parte, numai de curând a devenit evident că o populaţie numeroasă poate avea şi o influenţă negativă drastică asupra puterii naţionale. Fenomenul a fost înregistrat în cadrul aşa-numitelor naţiuni subdezvoltate, ca India şi Egipt, a căror populaţie a crescut masiv din cauza scăderii ratei mortalităţii, iar aprovizionarea cu hrană nu a ţinut pasul cu creşterea populaţiei. Ţările respective s-au confruntat continuu cu spectrul foametei şi cu necesitatea de a avea grijă de mase largi de oameni subnutriţi şi bolnavi. Ele au fost nevoite să redirecţioneze resursele limitate dinspre dezvoltarea puterii naţionale spre hrănirea şi îngrijirea populaţiei. Numărul mare de locuitori, departe de a fi un element al puterii naţionale, reprezintă un obstacol pentru sporirea sa. Pentru asemenea naţiuni, armonizarea dimensiunii

9. Vezi pp. 110-111.

populaţiei cu resursele este o necesitate şi, dacă resursele nu pot fi asigurate în cantităţi mai mari, controlul populaţiei este o condiţie sine qua non a puterii naţionale.[10]

Tendinţe

Este evident din ceea ce s-a spus până acum că, în încercarea de a evalua viitoarea distribuţie de putere, previziunile referitoare la tendinţele populaţiei joacă un rol important. Toţi factorii fiind aproximativ egali, un declin considerabil al numărului locuitorilor unei naţiuni în raport cu rivalii săi de pe scena internaţională înseamnă un declin al puterii, iar o sporire considerabilă a acestui număr, în condiţii similare, este echivalentă cu un plus de forţă naţională. Când, spre sfârşitul secolului al XIX-lea, Imperiul Britanic era singura putere mondială existentă, populaţia sa se ridica la circa 400 de milioane – adică aproximativ o pătrime din totalul locuitorilor lumii. În 1946, ea s-a apropiat de 550 de milioane. Deoarece populaţia Indiei era estimată la 400 de milioane, cifrele indică reducerea enormă a puterii naţionale, exprimată numai în termeni de populaţie, pe care a suferit-o Marea Britanie odată cu pierderea Indiei.

Din perspectiva populaţiei, poziţia Statelor Unite va continua să rămână puternică în comparaţie cu Europa Occidentală din cauza redusei creşteri anticipate a populaţiei europene. Dar, comparativ cu populaţia Americii Latine, poziţia SUA este în declin. America Latină are cele mai mari rate de creştere comparativ cu orice altă regiune importantă din lume. În 1900, America Latină avea o populaţie de circa 63 de milioane de locuitori, faţă de cea de 75 de milioane a Statelor Unite. Numai populaţia Argentinei a crescut mai mult decât dublu între 1914 şi 1965, ajungând acum la aproape 28 de milioane. În aceeaşi perioadă, populaţia Statelor Unite a crescut doar de la 99 la 234 de milioane.

Nu este suficient să cunoaştem datele demografice generale din diferite ţări pentru a evalua corect influenţa acestui factor asupra puterii naţionale. Distribuţia pe categorii de vârstă este un element important în calculele de putere. Toate elementele fiind egale, o naţiune cu un segment relativ mare de populaţie aflată la vârsta de maxim potenţial pentru scopurile militare şi productive (cu vârste între aproximativ douăzeci şi patruzeci de ani) va avea un avantaj de putere în faţa uneia în care predomină grupurile vârstnice.

Trebuie să arătăm totuşi că estimarea tendinţelor demografice este hazardată chiar şi fără interferenţa războaielor şi a catastrofelor naturale. Evaluările din anii '40 indicau o imagine relativ sumbră a creşterii populaţiei americane comparativ cu cea a Uniunii Sovietice. Astăzi însă, populaţia Statelor Unite depăşeşte, în mare măsură, numărul pe care unii experţi anticipau că-l va atinge până în 1975. Chiar şi într-un domeniu unde acurateţea ştiinţifică pare să fie relativ înaltă, predicţiile puterii naţionale sunt pline de incertitudini, care însă nu afectează importanţa tendinţelor demografice pentru dezvoltarea puterii naţionale. Şi nu pot diminua nici preocuparea activă a decidenţilor pentru tendinţele demografice ale propriei naţiuni.

10. Vezi mai sus, p. 153.

Amintind de Augustus și de succesorii săi pe tronul Imperiului Roman, sir Winston Churchill și-a exprimat îngrijorarea, în calitate de premier, când a spus în declarația sa radiofonică din 22 martie 1943 :

> Una dintre cele mai sumbre temeri ale celor care privesc cu treizeci, patruzeci sau cincizeci de ani înainte – și în acest domeniu se poate prevedea foarte clar – este rata scăzută a natalității. În treizeci de ani, dacă nu se schimbă tendințele actuale, o populație mai mică, pregătită de luptă sau pentru muncă, va trebui să susțină și să protejeze aproape de două ori mai multe persoane vârstnice ; peste cincizeci de ani, situația va fi și mai rea. Dacă țara vrea să-și mențină poziția superioară pe care o are în conducerea lumii și să supraviețuiască în calitate de mare putere ce poate rezista în fața presiunilor externe, populația trebuie încurajată prin orice mijloace să facă mai mulți copii.

Caracterul național

Existența caracterului național

Dintre cei trei factori umani calitativi care influențează puterea națională, caracterul și moralul național ies amândouă în evidență din cauza incertitudinii prognozei raționale și a influenței permanente și deseori decisive asupra forței pe care o națiune este capabilă să o exercite în politica internațională. Nu ne preocupăm aici de problema factorilor responsabili de dezvoltarea caracterului național. Ne interesează doar faptul – contestat, dar (ni se pare nouă) incontestabil, mai ales ținând cont de conceptul antropologic al „modelelor culturale" – că anumite calități ale intelectului și caracterului se întâlnesc mai des și sunt mai mult apreciate într-o cultură decât în celelalte. Să-l citām pe Coleridge :

> Dar consider că este un adevăr indiscutabil, fără de care istoria ar fi o enigmă, că există un spirit invizibil care emană dintr-un întreg popor și la care participă toți membrii săi, deși nu la fel ; un spirit care oferă culoare și caracter atât virtuților, cât și viciilor lor, astfel încât aceleași acțiuni, exprimate în aceleași cuvinte, nu sunt totuși la fel pentru un spaniol și un francez. Consider, de asemenea, că diferențele dintre națiuni, măreția lor relativă și răutatea lor, pe scurt, tot ce sunt și ce fac (nu într-o anumită epocă, sub influența întâmplătoare a unei mari personalități, cum au fost cartaginezii sub marele Xantipus și apoi sub Hannibal al lor), în tot ceea ce fac fără încetare ca națiune, prin intermediul indivizilor care se schimbă unul după altul, sunt rezultatul acestui spirit...[11]

Aceste calități deosebesc o națiune de altele și arată un înalt grad de adaptabilitate la schimbare. Câteva exemple alese la întâmplare vor ilustra această afirmație.

---

11. Samuel Taylor Coleridge, *Essays on His Own Times* (William Pickering, Londra, 1850), vol. II, pp. 668-669.

Nu este incontestabil faptul că, după cum au arătat John Dewey[12] şi alţii, Kant şi Hegel sunt tipici pentru tradiţiile filosofice ale Germaniei, la fel ca Descartes şi Voltaire pentru mentalitatea franceză, Locke şi Burke pentru gândirea politică a Marii Britanii, William James şi John Dewey pentru abordarea americană a problemelor intelectuale ? Şi poate fi negat că aceste diferenţe filosofice sunt doar expresia, la cel mai înalt nivel de abstracţie şi sistematizare, a trăsăturilor fundamentale morale şi intelectuale prezente la toate nivelurile de gândire şi acţiune şi care oferă fiecărei naţiuni trăsăturile sale distinctive şi inconfundabile ? Raţionalitatea mecanicii şi perfecţiunea sistematică a filosofiei lui Descartes le reîntâlnim nu mai puţin în tragediile lui Corneille şi Racine decât în furia raţionalistă a reformelor iacobine. Ele se regăsesc în sterilitatea formalismului academic ce caracterizează o mare parte din viaţa intelectuală a Franţei şi sunt prezente şi în rezultatele planurilor de pace, perfecte din punct de vedere logic, dar fără utilitate practică, în care decidenţii francezi excelau în perioada interbelică. Pe de altă parte, curiozitatea intelectuală pe care Iulius Cezar o detecta în rândurile galilor a rămas de-a lungul timpurilor o caracteristică distinctivă a mentalităţii franceze.

Filosofia lui Locke este o manifestare a individualismului britanic, la fel ca Magna Carta, procesul legal sau sectarismul protestant. În Edmund Burke, cu a sa combinaţie nedogmatică a principiilor morale şi a oportunităţii politice, geniul politic al britanicilor este la fel de evident ca în Legile Reformei din secolul al XIX-lea sau în politica de balansare a puterii a cardinalului Wolsey şi a lui Canning. Ceea ce spunea Tacitus despre tendinţele distructive politice şi militare ale triburilor germane era nu mai puţin valabil pentru armatele lui Frederic Barbarossa decât pentru cele ale lui Wilhelm al II-lea şi Hitler. Corespundea, de asemenea, tradiţionalei durităţi şi şiretenii lipsite de graţie a diplomaţiei germane. Autoritarismul, colectivismul şi preamărirea statului din filosofia germană se reflectă în tradiţia guvernării autocratice, în acceptarea servilă a oricărei autorităţi atât timp cât pare că deţine voinţa şi mijloacele de a câştiga, şi concomitent, în lipsa curajului civic, în dispreţul faţă de drepturile individuale şi în absenţa tradiţiei libertăţii politice. Descrierea caracterului naţional american, aşa cum rezultă din *Despre democraţie în America* a lui Tocqueville, nu este lipsită de actualitate, după mai bine de un secol. Indecizia pragmatismului american între un idealism implicit dogmatic şi dependenţa de succes, ca măsură a adevărului, se reflectă în ezitarea diplomaţiei americane între Cele patru libertăţi şi Carta Atlanticului, pe de o parte, şi „diplomaţia dolarului", pe de altă parte.

Caracterul naţional rus

În ceea ce priveşte Rusia, juxtapunerea a două experienţe, separate de aproape un secol, va oferi dovezi surprinzătoare ale anumitor calităţi intelectuale şi morale.

Bismarck scria următoarele în memoriile sale :

> În timpul primei mele şederi la Sankt Petersburg, în 1859, am avut un alt exemplu de specific rusesc. În primele zile de primăvară exista atunci obiceiul ca toţi cei de la

12. *German Philosophy and Politics* (G.P. Putnam's Sons, New York, 1942), passim.

curte să se plimbe în Grădina de Vară, între Palatul lui Pavel şi Neva. Acolo, împăratul a observat un soldat care stătea de pază în mijlocul pajiştii ; răspunzând la întrebarea de ce stătea acolo, soldatul a răspuns doar : „Acestea sunt ordinele pe care le-am primit". În această situaţie, împăratul şi-a trimis un adjutant în sala gărzilor pentru investigaţie ; unicul răspuns primit a fost acela că trebuie asigurată paza locului respectiv atât vara, cât şi iarna, dar nu s-a găsit sursa originară care a stat la baza acestui ordin. Chestiunea a devenit un subiect de discuţie la curte, ajungând la urechile servitorilor. Unul dintre aceştia, un vechi pensionar, a declarat că tatăl său i-a povestit odată, când treceau pe lângă santinela din Grădina de Vară : „Aici se află o gardă care păzeşte încă floarea, acolo unde împărăteasa Ecaterina a văzut cândva un ghiocel înflorit timpuriu şi a dat ordin să nu fie rupt". Ordinul a fost respectat, postându-se de atunci o pază pe tot timpul anului. Poveştile de acest tip trezesc amuzamentul şi criticile noastre, dar ele sunt o expresie a forţei elementare şi a persistenţei de care depinde tăria naturii ruseşti în atitudinea faţă de restul Europei. Legenda ne aminteşte de santinelele din timpul inundaţiei din Sankt Petersburg din 1825 şi de cele din trecătoarea Shipka în 1877 ; soldaţii nu au fost înlocuiţi din schimb, astfel că primii s-au înecat, iar ultimii au îngheţat în posturile lor[13].

Revista *Time* din 21 aprilie 1947 conţinea următorul reportaj :

Pe Berlinerstrasse din Potsdam, în zăpadă şi noroi, se înghesuiau doisprezece oameni obosiţi... Feţele lor aveau aspectul palid şi boţit al prizonierilor. În spatele lor mergea un soldat rus cu faţa dură, rotundă, cu o mitralieră Thompson într-o mână şi cu stepa ucraineană oglindită în ochii săi albaştri.

Apropiindu-se de staţia Stadtbahn, grupul s-a întâlnit cu un val de femei şi bărbaţi grăbiţi să ajungă acasă de la muncă.

O femeie cu trăsături ascuţite, între două vârste, i-a văzut brusc pe cei doisprezece oameni. S-a oprit din drum şi s-a holbat la ei timp de un minut. Apoi şi-a aruncat punga de cumpărături, a fugit pe stradă în faţa unui camion cu combustie pe lemn şi s-a aruncat cu un strigăt convulsiv asupra celui de-al treilea prizonier. Prizonierii şi trecătorii s-au oprit şi se uitau prosteşte la cele două siluete parcă sculptate de Rodin care se îmbrăţişau şi bâlbâiau isteric : „Wohin ?" „...weiss nicht." „Warum ?" „...weiss nicht". Încet, rusul a trecut de cei pe care îi avea în grijă şi s-a apropiat de cuplu. Uşor, un zâmbet i-a acoperit faţa. El a bătut-o domol pe femeie pe spate. Ea s-a cutremurat. Neîncrederea rigidă s-a răspândit pe feţele privitorilor, dar rusul a spus grijuliu : „Keine Angst. Keine Angst" („Nu vă fie frică. Nu vă fie frică"). Apoi a ridicat ţeava mitralierei Thompson înspre prizonier, care s-a retras cu un pas înapoi, instinctiv, şi a întrebat : „Dein Mann ?".

„Ja", a răspuns femeia, cu lacrimile căzându-i pe obraji.

„Gu-ut", a răspuns gutural rusul, strâmbând din nas, „Nimm mit", şi l-a împins uşor pe prizonierul confuz spre trotuar.

Spectatorii au răsuflat uşuraţi în timp ce cuplul mergea împiedicat, în delir, mână în mână. Cei unsprezece prizonieri [rămaşi], şoptindu-şi unul altuia, şi-au continuat

---

13. *Bismarck, the Man and the Statesman, Being the Reflections and Reminiscenses of Otto, Prince von Bismarck*, traducere sub coordonarea lui A.J. Butler (Harper and Brothers, New York şi Londra, 1899), vol. I, p. 250.

drumul pe lângă mulțimea care continua să comenteze : „Imprevizibili rușii... incredibil... nu pot să-i înțeleg... nu-i înțeleg pe ruși".
Rusul mergea stoic, strângând o papiroasă lungă între dinții galbeni în timp ce-și căuta chibriturile în buzunar. Și-a legat mai puternic mitralierea Thompson de braț, a luat o bucată murdară de hârtie din mâneca largă și uzată a mantalei sale și s-a strâmbat la ea. După câțiva pași, a pus cu atenție hârtia la loc, s-a uitat pentru moment la spinările încovoiate ale prizonierilor, apoi a privit la fețele încordate ale unui nou grup de trecători care tocmai părăsea stația.
Fără să se agite, rusul s-a îndreptat spre un tânăr cu o geantă sub braț, cu o pălărie maro murdară trasă peste urechi și a ordonat : „Eeh, Du Komm !". Germanul a înghețat, uitându-se terorizat peste umăr la mulțimea speriată de bărbați și femei care încercau să nu vadă sau să audă nimic. Rusul a agitat mitraliera Thompson și și-a rotunjit buzele. „Komm !" – și l-a împins cu forță în coloană pe recrutul împietrit.
Din nou erau doisprezece prizonieri. Fața rusului era relaxată. Cu al treilea chibrit și-a aprins papiroasa și a expirat placid fumul spre germanii încordați care se îndreptau spre casă în asfințit[14].

Între aceste două episoade a intervenit o mare revoluție, întrerupând continuitatea istorică practic la toate nivelurile vieții naționale. Dar trăsăturile caracterului național rus au rămas intacte în urma dezastrului acelei revoluții. Chiar și schimbarea masivă a structurilor socioeconomice și a instituțiilor, a modului de viață și de gândire nu au fost în stare să afecteze „forța elementară și persistența" caracterului rus pe care Bismarck le-a descoperit în experiența sa, dar care erau evidente și în cazul soldatului de la Potsdam.

Pentru a ilustra aceeași continuitate a caracterului național, să luăm ca exemplu următoarele extrase din depeșele unui diplomat american din Rusia către Departamentul de Stat :

> În timpul ultimului an a fost evident că politica rusă față de străini și accesul lor în imperiu au devenit din ce în ce mai riguroase.
> Am auzit că astă-vară mai mulți americani nu au reușit să facă rost de vize... Este rezultatul considerentelor politice și al fricii de influența străină asupra mentalității populare. Acestora li se poate adăuga existența unei grupări puternic xenofobe în Rusia, ale cărei politici ar exclude toți străinii, cu excepția celor veniți doar pentru comerțul temporar... Poziția unui ministru aici este departe de a fi plăcută. Predomină opinia că nici o comunicare, cel puțin publică, nu poate fi trimisă în siguranță cu poșta, ea fiind în mod natural deschisă și inspectată... Domină credința că miniștrii sunt supuși constant unui sistem de spionaj și că servitorii lor sunt obligați să declare tot ce s-a întâmplat în casele lor, despre conversații, prieteni etc.
> Secretul și misterul caracterizează totul. Nimic din ceea ce merită aflat nu este făcut public. Printre ruși domină superstiția stranie conform căreia ei ar fi predestinați să cucerească lumea. Apelurile la bravură bazate pe această idee de soartă inevitabilă și pe recompensele sale glorioase dau greș arareori. Unui sentiment de acest tip i-a fost atribuită remarcabila răbdare și rezistență care distinge soldatul rus în mijlocul celor mai mari privațiuni.
> ...Nimic nu este mai uimitor pentru un american la prima sa sosire aici decât severitatea poliției.

14. *Time*, 21 aprilie 1947, p. 32 (folosit cu permisiunea *Time*. Copyright Time Inc., 1947).

Aceste impresii nu au fost adunate, aşa cum ne-am putea aştepta, recent, de ambasadorii Kennan, Bohlen sau Thompson, ci în anii 1851-1852, de către Neill S. Brown, la acea vreme ministru al Statelor Unite în Rusia.

Caracterul naţional şi puterea naţională

Caracterul naţional nu poate să nu afecteze puterea naţională. Cei care acţionează în numele naţiunii pe timp de pace sau de război formulează, aplică şi îi susţin politicile, aleg sau sunt aleşi, influenţează opinia publică, produc şi consumă – toţi aceştia sunt marcaţi, într-o măsură mai mare sau mai mică, de calităţile morale şi intelectuale care fac parte din caracterul naţional. „Forţa elementară şi perseverenţa" ruşilor, iniţiativa individuală şi inventivitatea americanilor, bunul-simţ nedogmatic al englezilor şi disciplina şi duritatea germanilor sunt unele dintre calităţile care se vor manifesta, în bine sau în rău, în toate activităţile individuale şi colective la care pot lua parte membrii unei naţiuni. Ca efect al diferenţelor dintre caracterele naţionale, guvernele german şi rus, de pildă, s-au lansat în politici externe pe care americanii şi britanicii erau incapabili să le urmărească, şi viceversa. Antimilitarismul şi aversiunea faţă de armatele permanente şi de serviciul militar obligatoriu sunt trăsături permanente ale caracterului naţional american şi britanic. Însă aceleaşi instituţii şi activităţi au fost situate sus pe scara ierarhiei valorilor Prusiei, de unde prestigiul s-a răspândit în întreaga Germanie. În Rusia, tradiţia obedienţei în faţa autorităţii guvernamentale şi teama tradiţională de străini au făcut ca populaţia să accepte efective militare mari şi permanente.

Astfel, caracterul naţional a acordat Germaniei şi Rusiei un avantaj iniţial în lupta pentru putere deoarece puteau transforma pe timp de pace o mai mare parte din resursele naţionale în instrumente de război. Pe de altă parte, rezerva populaţiei americane şi britanice de a lua în calcul o asemenea transformare, mai ales efectuată la scară mare şi în legătură cu resursa umană, exceptând situaţiile de criză evidente, a impus un grav handicap politicilor externe. Guvernele naţiunilor militariste sunt capabile să planifice, să pregătească şi să intre în război atunci când doresc. În special, ele pot începe un război preventiv atunci când momentul li se pare propice pentru cauza lor. Guvernele naţiunilor pacifiste, al căror exemplu elocvent îl constituie până la sfârşitul celui de-al doilea război mondial Statele Unite, se află, din acest punct de vedere, într-o situaţie mult mai dificilă, având o libertate de acţiune mai redusă. Limitate de antimilitarismul înnăscut al populaţiei lor, ele trebuie să implementeze o politică externă mai prudentă. Frecvent, puterea miliară aflată în mod real la dispoziţia lor nu se va compara cu angajamentele politice pe care le impune preocuparea pentru interesele lor naţionale. Cu alte cuvinte, aceste guverne nu vor avea o forţă armată suficientă pentru a-şi putea susţine politicile. Când pornesc la război, ele pot foarte bine să facă acest lucru în condiţiile impuse de adversarii lor. În trecut au fost nevoite să depindă de alte trăsături ale caracterului lor naţional şi de alţi factori compensatori, ca poziţia geografică şi potenţialul industrial, pentru a depăşi perioada iniţială de slăbiciune şi inferioritate şi a obţine victoria. Acestea sunt efectele bune sau rele ale caracterului naţional.

Un observator al scenei internaţionale care încearcă să evalueze puterea relativă a diferitelor naţiuni trebuie să ia în calcul caracterul naţional, oricât ar fi de dificil să aprecieze corect un factor atât de eluziv şi intangibil. Eşecul în realizarea acestei aprecieri poate conduce la erori în judecata şi în aplicarea politicilor, cum au fost subestimarea capacităţii de recuperare a Germaniei după primul război mondial şi a forţei de rezistenţă ruseşti în anii 1941-1942. Tratatul de la Versailles a putut restricţiona Germania în toate celelalte elemente ale puterii naţionale precum teritoriul, sursele de materii prime, capacitatea industrială şi efectivele militare. Dar el nu a putut lipsi Germania de acele calităţi ale intelectului şi caracterului care i-au permis, în două decenii, să-şi construiască din nou ceea ce a pierdut, devenind cea mai importantă putere militară a lumii. Opinia aproape unanimă a experţilor militari, conform căreia în 1942 armata rusă putea rezista doar câteva luni, era justificată poate doar în termeni militari, cum ar fi strategia, mobilitatea, resursele industriale etc. Ea era însă în mod evident greşită atunci când subestima factorul „forţei elementare şi perseverenţei", pe care o gândire mai profundă a recunoscut-o ca fiind marea sursă a puterii Rusiei în relaţiile cu Europa. Pesimismul care, în 1940, i-a refuzat Marii Britanii orice şansă de supravieţuire îşi avea rădăcinile într-o neglijare sau o neînţelegere similară a caracterului naţional britanic.

Am menţionat, în alt context, dispreţul manifestat de liderii germani faţă de puterea americană[15]. Este interesant de remarcat că aceeaşi greşeală, din motive identice, a fost făcută de liderii germani în primul război mondial. Astfel, în octombrie 1916, secretarul de stat german al marinei considera importanţa alăturării Statelor Unite de partea Aliaţilor ca fiind „nulă", iar un alt ministru german al epocii declara, într-un discurs parlamentar, după ce SUA intraseră în război: „Americanii nu pot înota şi nu pot zbura, americanii nu vor veni niciodată". În ambele cazuri, liderii germani au subestimat puterea americană, fiind atenţi exclusiv la calitatea efectivelor militare la un moment dat, la antimilitarismul american şi la distanţa geografică. Ei au ignorat însă complet calităţile temperamentului american, cum ar fi iniţiativa individuală, capacitatea de autoperfecţionare şi competenţele tehnice, care, împreună cu alţi factori materiali, în condiţii favorabile, ar putea depăşi dezavantajele îndepărtării geografice şi armatei puţin numeroase.

Pe de altă parte, încrederea multor experţi, cel puţin până la bătălia de la Stalingrad, în invincibilitatea Germaniei îşi avea originea în factorii materiali, dar şi în unele aspecte ale caracterului naţional care păreau să favorizeze victoria finală. Aceştia ignorau alte trăsături ale germanilor, mai ales lipsa lor de moderaţie. Din vremea împăraţilor medievali şi a prinţilor din Războiul de Treizeci de Ani până la Wilhelm al II-lea şi Hitler, lipsa de moderaţie a germanilor s-a dovedit a fi o slăbiciune fatală. Incapabili să-şi restrângă scopurile şi acţiunile în limitele posibilului, ei au distrus în repetate rânduri puterea naţională a Germaniei, construită pe baza altor factori materiali şi umani.

---

15. Vezi pp. 126-127.

Moralul naţional

Mai dificil de definit şi mai puţin stabil, dar nu mai puţin important decât toţi ceilalţi factori în determinarea puterii naţionale este ceea ce propunem a fi denumit moralul naţional. Acesta este gradul de hotărâre cu care o naţiune sprijină strategiile externe pe timp de pace şi de război. El influenţează toate activităţile unei naţiuni, producţia agricolă şi industrială, la fel ca şi forţa militară şi serviciul diplomatic. Sub forma opiniei publice, oferă un factor intangibil, fără sprijinul căruia nici un guvern, democratic sau autoritar, nu este capabil să-şi urmărească politicile în mod eficient, în cazul în care le-ar putea măcar implementa. Prezenţa sau absenţa sa, precum şi calităţile acestuia sunt evidente în special în perioadele de criză naţională, când fie este în joc existenţa unei naţiuni, fie trebuie adoptată o decizie fundamentală de care poate depinde supravieţuirea ei.

Instabilitatea moralului naţional

În timp ce unele trăsături ale caracterului naţional se pot manifesta cu uşurinţă în moralul naţional al unei populaţii la un moment dat, cum ar fi bunul-simţ al britanicilor, individualismul francezilor sau tenacitatea ruşilor, totuşi nu se poate afla din caracterul naţional cum ar putea fi moralul unui popor în anumite circumstanţe. Caracterul lor pare a-i predestina pe americani, într-o anumită măsură, să joace rolul puterii majore în condiţiile secolului XX. Dar nimeni nu poate prezice cu siguranţă care le-ar fi moralul în condiţiile de privaţiuni şi dezintegrare care au domnit în diferitele ţări beligerante din Europa şi Asia în unele perioade din cel de-al doilea război mondial şi în perioada postbelică. Nu se pot anticipa nici reacţiile britanicilor la repetarea experienţelor acestui conflict. O dată au rezistat în faţa *blitz*-ului şi a rachetelor V. Ar mai putea rezista încă o dată? Dar în faţa unui atac nuclear? Întrebări asemănătoare pot fi adresate tuturor naţiunilor, dar nu se întrezăreşte nici un răspuns raţional. Moralul naţional american a fost, cu deosebire în ultimii ani, obiectul speculaţiilor din interior şi din afară. Aceasta deoarece politica externă a Statelor Unite şi, prin ea, ponderea puterii lor în relaţiile internaţionale depind, până într-un punct, de starea opiniei publice, exprimată prin voturile Congresului, rezultatele alegerilor, sondaje etc. Ar colabora Statele Unite cu Organizaţia Naţiunilor Unite şi i-ar respecta principiile în ciuda dezamăgirilor? Ar sprijini Congresul programul de asistenţă economică şi militară pentru Europa şi cât timp ar vota acordarea a milioane de dolari pentru asistenţă externă în toată lumea? Până unde este dispus să meargă poporul american pentru a susţine Coreea de Sud şi în ce condiţii va continua să facă acest lucru? Sunt americanii dispuşi să facă faţă la infinit pierderilor, riscurilor şi frustrărilor datorate Uniunii Sovietice fără să-şi reducă eforturile sau fără să încerce să elimine problema printr-o acţiune drastică? Principalul factor de care depindeau sau depind încă răspunsurile la aceste întrebări este starea moralului naţional.

Moralul naţional al unui popor va ceda la un moment dat, în mod evident. Punctul slab este diferit de la un popor la altul şi în funcţie de împrejurări. Unele naţiuni pot

fi aduse aproape de dezastru prin pierderile enorme şi inutile de război, ca în cazul francezilor după ofensiva lui Nivelle din 1917, în Champagne. O singură mare înfrângere va fi suficientă pentru a submina moralul unora, cum ar fi cea a italienilor în 1917, la Caporetto, care i-a costat 300.000 de oameni căzuţi prizonieri şi tot atâţia dezertori. Moralul altora, ca şi al ruşilor în 1917, va ceda sub impactul unei combinaţii de pierderi enorme de oameni şi teritorii cu proasta administrare a regimului autocratic. Moralul altora va intra numai uşor în declin şi se va degrada treptat, nu se va intra brusc în colaps, chiar expus unei combinaţii rare de proastă guvernare, devastări, invazii şi o situaţie militară disperată. Acesta a fost cazul germanilor în ultimele etape ale celui de-al doilea război mondial, când un număr de lideri militari şi de foşti funcţionari şi-au abandonat cauza pierdută, în timp ce populaţia a luptat practic până în momentul sinuciderii lui Hitler. Rezistenţa moralului german în 1945 în cele mai nefavorabile situaţii ilustrează dramatic imprevizibilitatea unor astfel de reacţii colective. În circumstanţe mult mai puţin severe, moralul naţional german s-a prăbuşit în noiembrie 1918, un precedent care ar fi indicat o cădere similară în vara lui 1944, după invazia Aliaţilor în Normandia. Tolstoi oferă, în *Război şi pace*, o analiză strălucită a importanţei suverane a moralului pentru succesul militar :

> ...ştiinţa războiului identifică forţa trupelor cu efectivul lor. Ştiinţa războiului afirmă că forţa trupelor e cu atât mai mare cu cât sunt mai numeroase. *Les gros balaillons ont toujours raison*.
>
> Afirmând aceasta, ştiinţa războiului face la fel cu o eventuală mecanică, ştiinţă care, întemeindu-se în aprecierea corpurilor în mişcare numai pe raportul acestora cu masele lor, ar spune că forţele sunt egale sau inegale între ele pentru că masele lor sunt egale sau inegale.
>
> Forţa (cantitatea în mişcare) este produsul masei cu viteza.
>
> În arta militară, forţa trupelor este de asemenea produsul masei cu un alt factor, factorul necunoscut *x*.
>
> Ştiinţa războiului, văzând de-a lungul istoriei nenumărate exemple, în care masa trupelor nu coincide cu forţa lor, văzând că detaşamente mici înfrâng detaşamente mari, recunoaşte vag existenţa acestui factor necunoscut – înmulţitorul – şi caută să-l găsească, fie în geometria dispozitivelor, fie în armament, fie – lucrul cel mai obişnuit – în genialitatea comandanţilor de oşti. Dar nici unul dintre aceşti factori nu dă rezultate care să fie în acord cu faptele istorice.
>
> Totuşi, n-avem decât să renunţăm la punctul de vedere fals, acceptat pentru a face pe placul „eroilor", anume că dispoziţiile luate de autorităţile superioare în timpul războiului au vreo valoare reală, şi vom găsi acest factor necunoscut, pe *x*.
>
> Acest *x* este moralul armatei, adică dorinţa mai mare sau mai mică a tuturor acelor oameni care formează armata, de a se bate şi de a se expune la primejdii, absolut independent de chestiuni ca aceea dacă oamenii luptă sub comanda unor genii sau nu, dacă sunt postaţi pe două sau pe trei linii, dacă se bat cu bâtele ori cu arme cu treizeci de focuri pe minut. Cei care simt dorinţa arzătoare să lupte îşi vor găsi întotdeauna împrejurările cele mai prielnice luptei.
>
> Moralul armatei este înmulţitorul care, cu masa, dă ca produs forţa. A determina şi a formula valoarea moralului armatei, adică a acestui înmulţitor necunoscut, este sarcina ştiinţei.

Problema se poate pune doar atunci când vom înceta să mai substituim în mod arbitrar valorii acestei necunoscute *x* împrejurările în care se manifestă forţa armatei, cum ar fi dispoziţiunile comandantului de oşti, armamentul etc., şi când vom înceta de a le lua drept valori ale înmulţitorului şi vom considera această necunoscută în toată integritatea ei, adică dorinţa, mai fierbinte sau mai căldicică, de a lupta şi de a se expune la primejdii. Doar atunci când vom exprima prin ecuaţii faptele cunoscute din istorie, putem spera să determinăm câtimea necunoscută, pe baza comparării valorii relative a acestei necunoscute. Zece oameni, batalioane sau divizii, în luptă cu cincisprezece oameni, batalioane sau divizii, i-au învins pe toţi aceşti cincisprezece, adică i-au ucis sau i-au luat prizonieri pe toţi, fără nici un rest, iar ei au pierdut patru ; deci, de o parte au fost nimicite patru unităţi, iar de partea cealaltă, cincisprezece. Prin urmare, patru au fost egali cu cincisprezece, adică $4x=15y$. Urmează deci că $x/y=15/4$. Ecuaţia aceasta nu ne dă valoarea necunoscutei, dar ne dă raportul între două necunoscute. Şi din punerea în ecuaţii de felul acesta a unor unităţi istorice luate izolat (bătălii, campanii, etape ale războiului) reiese un şir întreg de numere, în care trebuie să constea şi pot fi descoperite legile"[16].

Calitatea societăţii şi a guvernării ca factori decisivi

Deşi moralul naţional este supus testului suprem mai ales în război, el rămâne important ori de câte ori puterea naţională se exercită într-o problemă externă. Este important, în parte, din cauza efectelor anticipate ale moralului naţional asupra forţei militare şi, în parte, deoarece moralul naţional influenţează hotărârea cu care guvernul aplică o politică. Orice segment al populaţiei care se simte permanent lipsit de drepturile sale sau de participarea deplină la viaţa naţională va tinde să aibă un moral mai scăzut. Să dea dovadă de mai puţin „patriotism" decât cei scutiţi de asemenea probleme. Acelaşi lucru este probabil adevărat pentru cei ale căror aspiraţii vitale sunt divergente faţă de politicile permanente aplicate de majoritate sau de guvern. Atunci când disensiunile importante scindează un popor, sprijinul popular care poate fi obţinut pentru o politică externă va fi întotdeauna precar şi practic redus dacă succesul sau eşecul acesteia are un impact direct asupra mizei luptei interne.

Guvernele autocratice, care în formularea politicilor lor nu iau în considerare dorinţele populaţiei, nu pot obţine un sprijin popular important. Aşa s-a întâmplat cu Rusia ţaristă şi monarhia austriacă. Exemplul Austriei este deosebit de instructiv. Multe dintre politicile sale externe, mai ales cele referitoare la naţionalităţile slave, vizau slăbirea lor pentru a-i putea controla pe slavii din imperiu. În consecinţă, supuşii austrieci de sânge slav tindeau să fie, în cel mai bun caz, indiferenţi faţă de politicile externe ale propriului guvern şi, în cel mai rău caz, să sprijine strategiile guvernelor slave îndreptate împotriva guvernului lor. Nu este surprinzător că în primul război mondial, unităţi slave întregi ale armatei austro-ungare s-au predat ruşilor. Statul a îndrăznit să folosească asemenea unităţi numai împotriva inamicilor neslavi, cum sunt italienii. Din raţiuni similare, tot în acest război, armata germană folosea unităţi alsaciene împotriva ruşilor şi unităţi poloneze împotriva francezilor.

16. Lev Tolstoi, *Război şi pace*, vol. 4, partea a treia, pp. 1130-1131.

Uniunea Sovietică a avut o experienţă similară cu lipsa moralului în cursul celui de-al doilea război mondial, când mari contingente compuse în general din ucraineni şi tătari au dezertat la germani. Marea Britanie a trecut prin aceleaşi momente cu India, ale cărei forţe naţionale au sprijinit, fără voinţă şi cu rezerve, politicile externe ale stăpânului lor străin – sau au ajuns să-l ajute pe inamicul acestui stăpân, cum au făcut Bose şi partizanii săi în al doilea război mondial. Napoleon şi Hitler au învăţat, spre nefericirea lor, că sprijinul popular pentru politicile învingătorului nu se regăseşte neapărat printre victimele cuceririi externe. Cantitatea şi puterea susţinerii de care a beneficiat Hitler, de exemplu, în rândul popoarelor cucerite ale Europei erau invers proporţionale faţă de calitatea moralului naţional al poporului respectiv.

Orice ţară cu diviziuni de clasă profunde şi de nedepăşit va ajunge cu moralul naţional într-o stare precară. Puterea franceză a suferit din cauza acestei slăbiciuni încă din anii '30. Din perioada ascensiunii lui Hitler, politica externă ezitantă a guvernelor franceze, ce se succedau rapid, ascunzându-şi neputinţa în spatele ideologiilor statu-quoului pe care nu doreau şi nu puteau să-l apere, slăbise deja moralul naţional al poporului francez. Crizele din 1938-1939, cu permanenta ameninţare a războiului şi a mobilizării generale, urmate de succesele lui Hitler, de demobilizări şi de o pace din ce în ce mai precară au contribuit semnificativ la declinul general al moralului naţional francez. Deşi decăderea era generală, colapsul a avut loc numai în două sectoare ale societăţii franceze. Pe de o parte, puşi în faţa legislaţiei sociale care le limita puterea, grupuri considerabile ale clasei superioare din Franţa s-au raliat sloganului „Mai bine Hitler [dictatorul inamic] decât Blum [socialistul francez] ! ". Deşi Hitler ameninţa poziţia Franţei în Europa şi însăşi existenţa acesteia ca naţiune, aceste grupuri erau incapabile să ofere sprijin deplin unei politici externe care să i se opună acestuia. După cucerirea Franţei, ele au încurajat mai curând dominaţia exercitată de Hitler decât eliberarea de sub dictatura străină. Pe de altă parte, comuniştii, din motive diferite, au subminat moralul naţional atât timp cât Hitler s-a luptat cu occidentalii capitalişti. Numai după ce el a atacat Uniunea Sovietică, au refăcut moralul naţional, luptând în primele rânduri ale rezistenţei împotriva invadatorului.

Oricât de imprevizibilă ar fi calitatea moralului naţional, în special în momentele grave de criză, sunt situaţii în care este probabil ca moralul naţional să fie ridicat, în timp ce în altele, destul de scăzut. Se poate afirma, în general, că o identificare mai mare cu acţiunile şi obiectivele guvernului – mai ales, desigur, în chestiuni externe – favorizează şansele ca moralul naţional să fie ridicat, şi viceversa. Astfel, este surprinzător doar pentru cei care concep eronat statele totalitariste moderne prin analogie cu autocraţiile din secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea că în Germania nazistă moralul a fost ridicat aproape până la sfârşit. El a scăzut treptat, spre deosebire de noiembrie 1918, când s-a prăbuşit brusc. Majoritatea ruşilor, în ciuda suferinţelor atât pe timp de război, cât şi de pace, au demonstrat constant un înalt nivel al moralului naţional.

Statul totalitar modern a fost capabil să umple golul dintre guvernare şi cetăţeni, specific monarhiilor din secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea, prin folosirea simbolurilor naţionale, a controlului totalitar al opiniei publice şi a politicilor care au fost în beneficiul populaţiei sau au părut a fi astfel. Practic, toate energiile naţionale au fost

concentrate în direcţiile alese de guvern, iar identificarea indivizilor cu statul, pe care am recunoscut-o a fi una dintre caracteristicile politicii moderne[17], a atins, încurajată de totalitarism, intensitatea unei fervori religioase. Rezultă că, atât timp cât guvernele totalitare au succes sau par a avea, sau cel puţin speră să reuşească, pot conta pe sprijinul hotărât al populaţiei pentru politicile externe pe care le aplică.

Ceea ce totalitarismul poate reuşi numai prin forţă, fraudă şi deificarea statului, democraţiile trebuie să reuşească prin libera interacţiune a forţelor populare, călăuzite de un guvern înţelept şi responsabil. Acolo unde guvernul este incapabil să prevină degenerarea în conflicte de clasă, rasiale sau religioase, tinzând să dividă comunitatea naţională în grupuri militante, moralul naţional va fi probabil scăzut, cel puţin printre grupurile victimizate dacă nu în rândul populaţiei ca întreg. Politicile Franţei înainte şi în timpul celui de-al doilea război mondial ilustrează acest aspect – la fel, slăbiciunea politicilor externe pe timp de pace sau de război în ţările în care aristocraţiile feudale sau dictaturile autocratice controlează puterea şi oprimă populaţia. Conducătorii acestor naţiuni nu pot niciodată să-şi aleagă şi să-şi urmărească obiectivele externe cu hotărâre, chiar riscând războiul, deoarece nu pot fi sigure de sprijinul popular. Ele se tem continuu că opoziţia internă va exploata dificultăţile şi se va implica în relaţii internaţionale pentru a răsturna regimul. Atunci când un guvern vorbeşte totuşi în numele poporului şi acţionează ca executorul voinţei acestuia, moralul naţional va reflecta probabil identitatea reală dintre aspiraţiile populare şi acţiunile guvernamentale. Moralul naţional al Danemarcei sub ocupaţie germană între 1940 şi sfârşitul celui de-al doilea război mondial ilustrează acest lucru, nu mai puţin decât a făcut-o moralul naţional al Germaniei până la înfrângerea de la Stalingrad.

Deci, în ultimă instanţă, puterea unei naţiuni, în ceea ce priveşte moralul său naţional, rezidă în calitatea guvernării. Un guvern cu adevărat reprezentativ, nu numai în sensul majorităţii parlamentare, ci mai ales în sensul de organism capabil să transpună convingerile şi aspiraţiile populaţiei în obiective şi politici internaţionale, are şansele cele mai mari de a beneficia de energiile naţionale în sprijinul scopurilor şi strategiilor proprii. Zicala că oamenii liberi luptă mai bine decât sclavii poate fi extinsă la afirmaţia că naţiunile bine guvernate vor avea probabil un moral naţional mai ridicat decât cele prost guvernate. Calitatea guvernării este, evident, o sursă de putere sau de slăbiciune, în special în ceea ce priveşte influenţa pe care conducerea o exercită asupra resurselor naturale, a capacităţii industriale şi a pregătirii militare. Pentru calitatea moralului naţional, calitatea guvernării dobândeşte o deosebită importanţă. Deşi operează asupra celorlalte elemente ca una dintre multele influenţe mai mult sau mai puţin gestionabile prin acţiunea umană, el este singurul factor tangibil, responsabil de calitatea moralului naţional. Fără moralul naţional, puterea fie nu este altceva decât forţă materială, fie este o potenţialitate care-şi aşteaptă realizarea în zadar. Singurul mijloc al unei ameliorări deliberate a moralului naţional rezidă în îmbunătăţirea calităţii guvernului. Orice altceva depinde de şansă.

---

17. Vezi pp. 143 şi urm.

Calitatea diplomației[18]

Dintre toți factorii care compun puterea unei națiuni, cel mai important, oricât ar fi de instabil, rămâne calitatea diplomației. Ceilalți factori care determină puterea națională sunt doar materiile prime din care este creată puterea unei națiuni. Calitatea diplomației unei națiuni îmbină diferiți factori într-un tot integrat, le conferă direcție și greutate și trezește potențialitățile, oferindu-le suflul puterii reale. Conducerea politicii externe de către diplomații săi este, pentru puterea națională pe timp de pace, ceea ce reprezintă strategia și tactica militară a liderilor săi în război. Este arta de a combina diferitele elemente ale puterii naționale pentru a obține efectul maxim asupra acelor chestiuni din relațiile internaționale care afectează mai mult interesul național.

S-ar putea spune că diplomația este creierul puterii naționale, așa cum moralul este sufletul. Dacă viziunea este tulbure, judecata deficitară și hotărârea slabă, toate avantajele poziției geografice, ale asigurării din resurse proprii a hranei, resurselor materiale și producției industriale, ale pregătirii militare, dimensiunii și calității populației vor valora puțin pentru națiune pe termen lung. O națiune care deține toate aceste avantaje, dar nu și o diplomație adecvată poate obține succese temporare prin forța brută a resurselor sale. Pe termen lung însă, probabil că le va epuiza, folosindu-le ezitant și risipitor pentru atingerea obiectivelor naționale.

Pe termen lung, o asemenea națiune trebuie să se încline în fața celor ce dețin o diplomație pregătită să utilizeze cu maximă eficiență orice element al puterii aflat la dispoziția sa, compensând astfel prin excelență deficitul din alte domenii. Folosind potențialitățile de putere ale unei națiuni în cel mai bun mod cu putință, o diplomație competentă poate spori puterea unei națiuni dincolo de ceea ce era de așteptat în viziunea tuturor celorlalți factori combinați. Deseori în istorie, un Goliat, fără creier sau inimă, a fost lovit și omorât de un David care le avea pe ambele. Diplomația de înaltă calitate va armoniza scopurile și mijloacele politicii externe cu resursele disponibile ale puterii naționale. Va strânge resursele ascunse ale puterii naționale și le va transforma în realități politice. Direcționând efortul național, va crește în schimb greutatea anumitor factori ca potențialul industrial, pregătirea militară, caracterul și moralul național. Din acest motiv, puterea națională este capabilă să se ridice la adevăratul său potențial mai ales în timp de război, când sunt clar definite scopurile și mijloacele.

În perioada interbelică, Statele Unite au oferit un exemplu uimitor de națiune puternică jucând un rol minor în chestiunile internaționale, deoarece politica sa externă a refuzat să-și folosească întreaga greutate a forței potențiale în problemele externe. În ceea ce privea puterea națională a SUA, avantajele geografice, resursele naturale, potențialul industrial și dimensiunea și calitatea populației puteau nici să nu fi existat, deoarece diplomația americană funcționa ca și cum nu ar fi fost.

---

18. Prin termenul „diplomație" așa cum e folosit în următoarele pagini, ne referim la formularea și aplicarea politicii externe la toate nivelurile, de la cele mai înalte până la cele subordonate. Despre tema discutată aici, vezi și partea a X-a.

Transformarea prin care a trecut politica externă americană de la sfârșitul celui de-al doilea război mondial pare să fi răspuns definitiv la întrebarea dacă și în ce măsură diplomația americană este doritoare și capabilă să-și transforme potențialul puterii naționale în realitate politică. Dar, la începutul acelei perioade, într-un articol semnificativ numit „Imperialism sau indiferență", ziarul *The Economist* din Londra încă era nesigur în privința răspunsului. După enumerarea factorilor care, în sine, ar face din Statele Unite cea mai puternică națiune de pe pământ, publicația continua :

> Dar deși aceste lucruri sunt esențiale, ele nu sunt suficiente pentru a deveni o mare putere. Trebuie să existe și voința și abilitatea de a folosi resursele economice în sprijinul politicii naționale. Conducătorii Rusiei Sovietice... cel puțin pentru generația viitoare, probabil că nu vor dispune de atâtea cărți bune ca americanii. Dar natura sistemului lor, a puterii concentrate și cenzura de fier le permit să practice un joc de forță. Americanii au numai ași în mânecă, însă vor folosi măcar vreunul dintre ei ? Și în ce scop ?[19]

Exemplul clasic al unei țări care, deși depășită în alte aspecte, a revenit la nivelurile maxime ale puterii datorită diplomației sale strălucite, este Franța, între 1890 și 1914. După înfrângerea din 1870 în fața Germaniei, Franța era o putere de mâna a doua, iar abilitatea lui Bismarck de a o izola a menținut-o în această poziție. Odată cu demiterea lui Bismarck în 1890, diplomația germană s-a îndepărtat însă de Rusia și nu a dorit să calmeze suspiciunile britanice. Diplomația franceză a folosit la maximum toate aceste greșeli ale politicii externe germane. În 1894, Franța a adăugat o alianță militară înțelegerii politice încheiate cu Rusia în 1891 ; în 1904 și 1912, a semnat acorduri informale cu Marea Britanie. Configurația din 1914, în care Franța era ajutată de aliați puternici, iar Germania abandonată de unul (Italia) și îngreunată de slăbiciunea altora (Austro-Ungaria, Bulgaria, Turcia), a fost în principal rezultatul muncii unei pleiade de diplomați francezi străluciți : Camille Barrère, ambasador în Italia ; Jules Cambon, ambasador în Germania ; Paul Cambon, ambasador în Marea Britanie ; Maurice Paléologue, ambasador în Rusia.

În perioada interbelică, România și-a datorat abilitatea de a juca un rol în relațiile internaționale, mult mai mare decât resursele sale, în principal personalității unui singur om, ministrul de Externe Nicolae Titulescu. La fel, o țară atât de mică și de precar poziționată ca Belgia și-a datorat o mare parte a puterii pe care a exercitat-o în secolul al XIX-lea activității a doi regi abili și activi : Leopold I și Leopold al II-lea. Diplomația spaniolă în secolul al XVII-lea și cea turcă în secolul al XIX-lea au fost în stare, temporar, să-și compenseze declinul puterii naționale cu alte avantaje. Ascensiunile și declinurile puterii britanice sunt strâns legate de schimbarea calității diplomației. Cardinalul Wolsey, Castlereagh și Canning au marcat apogeul diplomației și puterii britanice, în timp ce lordul North și Neville Chamberlain au consemnat declinul celor două. Ce ar fi fost puterea Franței fără talentul politic al lui Richelieu, Mazarin și Talleyrand ? Cum ar fi arătat puterea germană fără Bismarck ? Italia fără Cavour ? Și cât de mult le datorează puterea tinerei republici americane lui Franklin, Jefferson, Madison, Jay, dinastiei Adams, ambasadorilor și secretarilor de stat ?

---

19. *Economist*, 24 mai 1947, p. 785 (citat cu acordul publicației).

Națiunile trebuie să se bazeze pe calitatea diplomației lor de a acționa ca un catalizator pentru diferiții factori care constituie puterea. Cu alte cuvinte, acești factori aduși pe scena internațională de către diplomație sunt ceea ce se cheamă puterea unei națiuni. În consecință, este de o maximă importanță ca buna calitate a serviciului diplomatic să fie constantă. Și cel mai bun mijloc de a asigura acest lucru este dependența de tradiții și instituții mai curând decât de apariția unor indivizi ieșiți din comun. Tradiției îi datorează Marea Britanie relativa constanță a puterii sale de la Henric al VIII-lea până la declanșarea primului război mondial. Oricare ar fi fost capriciile și limitele regilor și miniștrilor lor, tradițiile clasei conducătoare și, recent, ale serviciului diplomatic profesionist erau capabile, cu unele excepții notabile, să transforme potențialul puterii naționale a statului în măreția puterii reale. Nu întâmplător, atunci când puterea Marii Britanii a atins cel mai de jos nivel din cauza diplomației lui Stanley Baldwin și Neville Chamberlain, specialiștii din Ministerul de Externe aveau o influență redusă asupra politicii externe, iar cei doi responsabili erau priviți, în termenii tradiției de familie, ca oameni de afaceri și nou-veniți de către aristocrația care de secole condusese țara. Odată cu Winston Churchill, descendentul unei familii conducătoare, tradițiile nobiliare au revenit la locul lor în deținerea puterii naționale a statului. Astăzi, excelența instituțională a Ministerului de Externe se arată în talentul cu care Marea Britanie și-a armonizat angajamentele globale cu resursele reduse ale puterii naționale.

Pe de altă parte, Germania și-a datorat puterea geniului demonic a doi oameni, Bismarck și Hitler. Deoarece personalitatea și politicile primului au făcut imposibilă evoluția tradițiilor și a instituțiilor capabile să perpetueze conducerea inteligentă a politicii externe germane, dispariția sa de pe scena politică în 1890 a fost semnul unei scăderi profunde și permanente a calității diplomației țării. Deteriorarea poziției internaționale ce a urmat a culminat cu impasul militar cu care s-a confruntat în primul război mondial. În cazul lui Hitler, puterea și slăbiciunile politicii externe se găseau în însăși gândirea Führerului. Victoriile diplomației germane dintre 1933 și 1940 aparțineau unui singur om, iar tulburarea minții lui a fost o cauză directă a dezastrelor ce au marcat ultimii ani ai regimului nazist. Sinuciderea națională a Germaniei în ultimele luni ale celui de-al doilea război mondial, când rezistența militară devenise un gest inutil, plătit cu prețul a sute de mii de morți și al distrugerii a nenumărate orașe, și sinuciderea lui Hitler în etapele finale ale conflictului – cu alte cuvinte, autodistrugerea puterii naționale germane și a liderului său – au fost, ambele, opera unui singur om. El nu era influențat de tradițiile și de măsurile de siguranță prin care sistemele politice sănătoase încearcă să asigure continuitatea calității diplomației lor și deci inhibarea succeselor spectaculoase ale geniilor, dar și a erorilor fatale ale nebunilor.

În ceea ce privește continuitatea asigurării calității politicii externe, Statele Unite se situează undeva între înalta calitate neîntreruptă a diplomației britanice și tradiționala valoare redusă, întreruptă de triumfuri pe termen redus, a celei germane. Cu o superioritate incontestabilă a resurselor umane și materiale aflate la dispoziția sa, diplomația americană în emisfera vestică nu putea să nu reușească într-o anumită măsură, oricare ar fi fost calitatea politicii sale externe. Același lucru a fost valabil, dar într-o mai mică măsură, în relațiile dintre SUA și restul lumii. Diplomația de tip „big stick”*,

* Marea bâtă (n.tr.).

sub forma superiorității materiale a Statelor Unite, vorbea în limba sa proprie, indiferent dacă diplomația americană vorbea încet sau tare, articulat sau confuz, cu sau fără un scop clar. Strălucirea primelor decenii a fost urmată de o lungă perioadă de mediocritate, dacă nu de inepție, întreruptă sub impactul marilor crize de trei scurte epoci pline de realizări sub conducerea unor lideri ca Woodrow Wilson, Franklin D. Roosevelt și Harry Truman. Chiar dacă îi lipsea excelența instituțională a britanicilor, diplomația americană a beneficiat de condițiile materiale prin care chiar și o conducere slabă le poate depăși. Mai mult, se baza pe o tradiție națională, formulată în discursul de adio al lui Washington și în special în doctrina Monroe. Busola tradiției poate proteja o diplomație proastă de greșeli catastrofale și poate face ca o diplomație mediocră să arate mai bine decât în realitate. Întrebarea dacă o astfel de tradiție poate salva America de o ideologie cruciată nu și-a găsit încă un răspuns.

Calitatea guvernării

Cel mai bine concepută politică externă și cel mai profesionist aplicată, având în spate o abundență de resurse materiale și umane, nu valorează nimic dacă nu se sprijină și pe buna guvernare. Aceasta din urmă, proiectată ca o cerință independentă a puterii naționale[20], presupune trei lucruri : echilibrul între resursele care compun puterea națională și politica externă de implementat ; echilibrul între resurse ; sprijinul popular acordat acțiunilor externe.

Problema echilibrului între resurse și politică

Buna guvernare trebuie deci să realizeze două operațiuni intelectuale. În primul rând, trebuie să desemneze obiectivele și metodele politicii externe în raport cu puterea disponibilă, pentru a le susține cu maximum de succes. O țară care își stabilește scopurile prea jos, limitând politicile față de potențialul de putere, abdică de la locul de drept în consiliul națiunilor : Statele Unite au comis această greșeală în perioada interbelică. O națiune își poate defini obiective prea ambițioase și poate urmări politici pe care nu le poate realiza cu puterea de care dispune : eroarea SUA în cursul negocierilor de pace de la Paris din 1919. După cum spunea Lloyd George : „Americanii păreau să-și asume responsabilitatea pentru veghea exclusivă asupra celor zece porunci și pentru predica de pe munte ; dar, când era vorba despre chestiunea practică a susținerii și responsabilității, refuzau vehement s-o accepte". O națiune poate încerca să joace rolul unei mari puteri fără a îndeplini condițiile necesare, dar va risca dezastrul, cum a făcut Polonia în perioada interbelică. Sau, fiind o mare putere, se poate lansa într-o politică de cuceriri nelimitate, supraextinzându-și puterea : cuceritorii eșuați ai lumii, de la Alexandru cel Mare la Hitler, sunt bune exemple în acest sens.

20. Am vorbit deja despre calitatea guvernării ca necesitate a moralului național, vezi pp. 176 și urm.

În consecinţă, puterea naţională disponibilă determină limitele politicii externe. Există o singură excepţie, atunci când însăşi existenţa naţională se află în joc. Atunci, politica de supravieţuire depăşeşte calculele raţionale ale puterii naţionale şi urgenţa situaţiei răstoarnă relaţia normală dintre politică şi calculele de putere, stabilind primatul celei dintâi. O naţiune trebuie să-şi subordoneze atunci toate interesele celui de supravieţuire şi să încerce să depună un efort naţional care în mod raţional nu i s-ar fi cerut. Acest lucru l-a făcut Marea Britanie în toamna şi iarna anilor 1940-1941.

Problema echilibrului între resurse

Din momentul în care un guvern şi-a armonizat politica externă cu puterea de a o realiza, el trebuie să echilibreze între ele diferitele elemente ale puterii naţionale. O naţiune nu atinge în mod necesar maximul de putere naţională doar pentru că este foarte bogată în resurse proprii, deţine o populaţie foarte mare sau şi-a construit o bază industrială şi militară enormă. Ea atinge apogeul atunci când va avea la dispoziţie o cantitate şi o calitate suficiente ale resurselor de putere, în amestecul corect, care-i vor permite să aplice o anumită politică externă cu maximum de succes. Când era la apogeul puterii, Marea Britanie era deficitară în multe dintre elementele puterii naţionale, ca resursele naturale, numărul populaţiei şi forţele terestre. Dar ea şi-a dezvoltat până la nivelul supremaţiei de necontestat singurul element al puterii naţionale – marina –, un instrument perfect al politicii britanice de expansiune peste ocean şi care, în acelaşi timp, garanta aprovizionarea neîntreruptă din exterior cu resursele naturale şi hrană, fără de care nu ar fi putut supravieţui. Din perspectiva politicii respective, a resurselor disponibile şi a poziţiei geografice, o populaţie numeroasă şi o armată permanentă ar fi fost mai curând handicapuri decât puncte tari. Pe de altă parte, dacă ar fi continuat o politică de expansiune continentală, ca în cea mai mare parte a Evului Mediu, Marea Britanie ar fi avut nevoie de ambele elemente.

O populaţie numeroasă este mai degrabă o sursă de slăbiciune decât una de putere, după cum ne-a arătat exemplul Indiei[21], dacă nu poate fi hrănită adecvat din resursele disponibile. Construcţia rapidă a structurilor masive industriale şi militare prin metode totalitare creează anumite elemente ale puterii naţionale, dar în acest proces distruge altele, cum ar fi moralul naţional şi rezistenţa psihică a populaţiei ; un exemplu ne este oferit de sateliţii sovietici din Europa de Est. Planificarea unui aparat militar prea mare pentru a fi suportat de capacitatea industrială existentă – şi deci care poate fi realizat şi menţinut numai cu preţul inflaţiei galopante, al crizei economice şi scăderii moralului – înseamnă mai mult planificarea unei slăbiciuni naţionale decât a puterii. În situaţii de urgenţă, când însăşi existenţa naţiei este în joc, guvernul american, de pildă, poate şi trebuie să ofere săbii în loc de pluguri ; dacă nu poate justifica o astfel de urgenţă, trebuie să realizeze un echilibru între cerinţele militare şi cele civile, alocând o cotă corectă din produsul economic pentru consumul civil. Un alt guvern, precum cel chinez sau coreean, ar putea să nu ia în considerare

21. Vezi pp. 153-155.

bunăstarea civilă. Cu alte cuvinte, atunci când construieşte puterea naţională, un guvern nu poate fi indiferent faţă de caracterul naţiunii pe care o guvernează. O naţiune se va revolta împotriva unor greutăţi pe care alta le va suporta paşnic, iar alteori o naţiune va surprinde lumea şi pe sine însăşi prin sacrificiile pe care este dispusă să le facă pentru apărarea intereselor şi existenţei sale.

Problema sprijinului popular

Un guvern contemporan şi-a îndeplinit doar parţial misiunea, mai ales dacă este supus controlului democratic, atunci când a realizat doar cele două echilibre despre care am discutat mai sus. Mai trebuie îndeplinită şi o altă sarcină, poate cea mai dificilă. El trebuie să obţină aprobarea propriei populaţii pentru politicile sale externe şi interne, destinate să mobilizeze elementele puterii naţionale în sprijinul acestor politici. Obiectivul este dificil deoarece condiţiile în care poate fi obţinut asentimentul nu sunt neapărat identice cu cele în care poate reuşi o strategie externă. Referindu-se în mod special la Statele Unite, Tocqueville menţiona :

> Politica externă nu necesită aproape nici una dintre calităţile proprii democraţiei şi impune, dimpotrivă, dezvoltarea aproape integrală a resurselor care-i lipsesc. Democraţia favorizează creşterea resurselor interne ale statului ; ea răspândeşte bunăstarea, dezvoltă spiritul public ; întăreşte respectul legilor în diferitele clase ale societăţii, toate acele lucruri care nu au decât o influenţă indirectă asupra poziţiei unui popor faţă de altul. Dar democraţia nu va izbuti, decât cu mare dificultate, să coordoneze detaliile unei mari iniţiative, să adopte un plan şi să urmărească cu încăpăţânare realizarea sa, învingând obstacolele. Ea este puţin aptă să combine în taină mijloacele şi să aştepte în linişte rezultatele... Făgaşul care face ca democraţia să asculte în politică mai mult de sentimente decât de raţiune şi să abandoneze un plan îndelung chibzuit în favoarea satisfacerii unei pasiuni trecătoare s-a văzut foarte bine în America, atunci când a izbucnit Revoluţia franceză. Cele mai elementare raze ale raţiunii ar fi fost suficiente atunci, ca şi astăzi, ca americanii să înţeleagă că nu era în interesul lor să se angajeze într-o luptă care avea să însângereze Europa şi din care Statele Unite nu aveau să suporte nici un prejudiciu. Simpatiile poporului în favoarea Franţei s-au declarat totuşi cu atâta violenţă, încât doar caracterul inflexibil al lui Washington şi imensa popularitate de care se bucura acesta au putut împiedica declararea unui război Angliei. Şi chiar şi aşa, eforturile făcute de raţiunea austeră a acestui mare om în lupta împotriva pasiunilor generoase, dar necugetate, ale concetăţenilor săi era să-l lipsească de singura recompensă la care ţinea într-adevăr : dragostea ţării sale. Majoritatea s-a pronunţat atunci împotriva politicii sale ; acum întreg poporul îl aprobă[22].

Gândirea necesară pentru a purta cu succes o politică externă poate fi diametral opusă retoricii şi acţiunii prin care masele şi reprezentanţii lor vor fi probabil

22. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (Alfred A. Knopf, New York, 1945) (ed. rom. : *Despre democraţie în America*, Editura Humanitas, Bucureşti, 2005, vol. I, pp. 259-260).

stimulaţi. Calităţile specifice mentalităţii unui om de stat nu vor găsi tot timpul un ecou favorabil în mentalitatea populară. El trebuie să gândească în termenii interesului naţional, conceput ca putere între alte puteri. Nerealizând distincţia subtilă a gândirii decidentului, mentalitatea populară gândeşte deseori în termenii simplişti, moralişti şi legalişti, ai binelui şi răului absolut. Omul de stat trebuie să aibă în vedere perspectiva pe termen lung, acţionând încet şi indirect, plătind cu mici pierderi obţinerea marelui avantaj ; trebuie să fie capabil să temporizeze, să ajungă la compromisuri, să câştige timp. Mentalitatea populară vrea tot timpul rezultate rapide ; ea va sacrifica beneficiul real de mâine avantajului aparent de astăzi.

Dacă punctul de vedere al lui Tocqueville este valid, tipul de gândire necesar pentru aplicarea cu succes a politicii externe va fi opus uneori consideraţiilor care-i mobilizează pe cei guvernaţi. O politică externă sprijinită pasionat şi copleşitor de opinia publică nu este automat o strategie bună. Dimpotrivă, armonia dintre politica externă şi opinia publică poate fi foarte bine atinsă cu preţul abandonării principiilor unei strategii bune în favoarea preferinţelor capricioase ale opiniei publice.

În cazul american, dificultăţile inerente sunt agravate de faptul că Statele Unite îşi revin constant din febra ultimelor alegeri sau se pregătesc pentru cele viitoare. În special în ultimul caz, tentaţia copleşitoare pentru o administraţie care încearcă să obţină avantaje electorale este de a ceda în faţa preferinţelor opiniei publice, indiferent de politica externă. Deci, una dintre cerinţele artei decidenţilor este de a găsi o cale de mijloc între respectarea principiilor perene ale unei politici externe eficiente şi preferinţele instabile ale opiniei publice.

Aceste consideraţii clarifică paradoxul aparent al preşedintelui Jimmy Carter, care a trecut de alegerile preliminare democrate din 1980 aproape invincibil prin apelul său către electorat ; totuşi, sub conducerea sa, Statele Unite au suferit o serie de înfrângeri umilitoare în relaţiile cu alte naţiuni. Cea mai spectaculoasă dintre ele a fost îndelunga captivitate a celor 52 de ostatici în Iran. Refuzând de la început orice formă de violenţă ca răspuns la această ofensă, Carter a rămas fără nici un mijloc de presiune asupra Iranului. Elementele cu care putea ameninţa respectivul stat, în principal sancţiuni economice, au fost abandonate, fiind ineficiente. Avantajele pe care le putea oferi (ajutor economic şi militar) nu depăşeau, în ochii iranienilor, riscurile şi problemele pe care le-ar fi creat generozitatea americană. Deci, Statele Unite s-au dovedit neajutorate într-o situaţie în care, în majoritatea perioadelor istoriei americane, ar fi avut loc o acţiune rapidă pentru a rezolva chestiunea, chiar cu riscul pierderii de vieţi omeneşti.

Dar preşedintele, punând accentul pe salvarea cetăţenilor prin mijloace paşnice, a atins o coardă sensibilă în inima opiniei publice americane. Carter a făcut ceea ce Wilson se presupune că realizase deja înainte : „Ne-a scăpat de război". El a făcut acest lucru fără să renunţe la cel mai vizibil şi mai emoţionant obiectiv american : salvarea celor 52 de vieţi. Se pare că n-a fost evident pentru opinia publică sau pentru preşedinte că liderul responsabil de politica externă americană are datoria nu numai de a salva vieţi, ci şi de a proteja interesele pe termen lung ale naţiunii.

Acelaşi amestec de angajament retoric şi inacţiune politică a asigurat sprijinul opiniei publice pentru politicile legate de Uniunea Sovietică, dar, în acelaşi timp, şi ineficienţa

lor. Indiferent de interpretarea particulară a semnificaţiei ocupaţiei Afganistanului de către armata sovietică, reacţia verbală belicoasă a preşedintelui era complet disproporţionată faţă de măsurile adoptate în replică.

În timp ce agresivitatea i-ar fi surprins poate pe ruşi, absenţa acţiunilor comparabile cu discursurile nu a indus vreo schimbare în politicile lor. Ruşii vor merge cât de departe pot, fără a provoca o confruntare nucleară cu Statele Unite. Exemplele favorabile acestei idei sunt criza rachetelor din Cuba şi crizele succesive ale Berlinului. O confirmare negativă a tezei este dată de îndelunga ocupaţie militară a Afganistanului.

Cu toate acestea, agresivitatea preşedintelui pare să fi avut un mare succes în politica internă. Preşedintele, care şi-a declarat intenţia de a face din protecţia şi promovarea drepturilor omului piatra de temelie a politicii sale externe, a vorbit Uniunii Sovietice în limbajul lui John Foster Dulles ; sondajele de opinie au înregistrat o susţinere copleşitoare din partea opiniei publice ; încă o dată, o politică externă inutilă a fost compensată de triumful intern. Aici, Carter a avut totuşi o nouă dilemă, suprapusă celei dintre politica externă şi cea internă. Ea a provenit din caracterul inacceptabil din punct de vedere raţional al confruntării nucleare.

Nevoia marilor puteri de a-şi apăra şi promova interesele prin folosirea forţei ca ultimă măsură implică în cazul Statelor Unite şi al Uniunii Sovietice posibilitatea folosirii armamentului nuclear ca instrument al forţei. Dar folosirea armelor respective nu ca pe o demonstraţie izolată, ca la Hiroşima şi Nagasaki, ci drept instrumente de război ar însemna distrugerea tuturor beligeranţilor ca societăţi viabile. Armele nucleare utilizate – în contrast cu cele convenţionale – nu ar fi un mijloc raţional pentru un scop raţional al politicii externe, ci instrumente disperate, echivalând cu sinuciderea şi genocidul. Aceasta este a doua dilemă fundamentală de care s-a izbit Carter.

Caracterul anarhic al sistemului internaţional l-a forţat, conform unei convenţii vechi de când lumea, să privească recursul la violenţă fizică ca pe un ultim factor în soluţionarea chestiunilor internaţionale. Dar iraţionalitatea folosirii generalizate a violenţei l-a făcut să evite până şi utilizarea forţei convenţionale, de teama escaladării într-un conflict nuclear. Astfel, într-o criză internaţională contemporană, preşedintele acţionează cu mare precauţie, în cazul în care acţionează, şi compensează lipsa unor măsuri active cu discursuri belicoase. Preşedintele Carter nu a fost singurul care a acţionat astfel.

Sprijinul popular constituie precondiţia gestionării politicii externe de către preşedinte. Crearea unui curent favorabil în rândul opiniei publice, chiar prin sacrificarea unor elemente de politică externă, este o datorie pe care un preşedinte o poate ignora numai cu riscul de a-şi pierde postul şi, odată cu el, abilitatea de a aplica orice fel de politică externă. Problema pe care a provocat-o comportamentul lui Carter se referea nu numai la nevoia de compromis între necesităţile unei politici externe eficiente şi cerinţele opiniei publice, ci şi la limita până la care se va merge cu compromisul. Pe lângă faptul că l-au blamat pentru ignoranţă şi incompetenţă, criticii au menţionat şi faptul că a renunţat la prea multe principii ale unei bune politici externe în faţa cerinţelor opiniei publice. Chestiunea nu era dacă preşedintele ar trebui să urmărească realizarea intereselor naţionale indiferent de probabilitatea războiului nuclear, ci unde trebuia trasă linia între preocuparea pentru interesul

naţional şi frica de un conflict nuclear. Problema era dacă, în anxietatea sa de a sta cât mai departe de conflictul nuclear, Carter nu a sacrificat cumva inutil interese naţionale importante.

Confruntat cu dilema de a alege între o bună politică externă şi una proastă pe care o solicită opinia publică, un guvern trebuie să evite două pericole. Să reziste tentaţiei de a sacrifica pe altarul opiniei publice ceea ce consideră a fi o strategie eficientă, abdicând de la exigenţele conducerii şi preferând avantajele pe termen scurt intereselor permanente ale ţării. Trebuie să evite, de asemenea, să lărgească distanţa inevitabilă dintre necesităţile unei bune politici externe şi dorinţele opiniei publice. Ar mări prăpastia dacă, evitând ajungerea la un compromis rezonabil cu preferinţele populaţiei, ar aplica în amănunt politica externă pe care o consideră corectă, sacrificând sprijinul public pentru încăpăţânarea de a-şi implementa strategia.

În loc de asta, pentru a avea succes în politica externă şi internă, guvernul trebuie să respecte trei cerinţe de bază. Trebuie să recunoască faptul că opoziţia dintre necesităţile unei bune politici externe şi preferinţele opiniei publice este în natura lucrurilor şi deci inevitabilă şi poate să fie uneori redusă, dar nu poate fi depăşită prin concesii făcute opoziţiei interne. În al doilea rând, guvernul trebuie să realizeze că este stăpânul, şi nu sclavul opiniei publice, că opinia publică nu este ceva static care poate fi descoperit şi clasificat prin sondaje ca plantele de către un botanist, ci reprezintă o entitate dinamică, în schimbare continuă, creată şi recreată de conducerea informată şi responsabilă, că este misiunea istorică a guvernelor de a-şi exercita autoritatea, în caz contrar, acest lucru fiind făcut de demagogi[23]. În al treilea rând, trebuie să distingă între ceea ce este dezirabil în politica externă şi ceea ce este esenţial şi, deşi poate fi dispus să realizeze compromisuri cu opinia publică în lucrurile secundare, trebuie să se lupte, chiar riscându-şi viitorul, pentru ceea ce consideră a fi minimul ireductibil al unei bune politici externe. Un guvern poate avea o înţelegere corectă a cerinţelor politicii externe şi a strategiilor interne pentru a o sprijini, dar, dacă eşuează în obţinerea sprijinului opiniei publice, munca sa va fi inutilă şi toate celelalte elemente ale puterii naţionale pe care le poate concentra o naţiune nu vor fi folosite în cel mai eficient mod cu putinţă. Despre acest adevăr oferă din plin dovezi nenumăratele politici ale guvernelor contemporane din Statele Unite[24].

23. Lordul Norwich, care, sub numele de Duff Cooper (înainte de înnobilare – n.tr.), ocupase în perioada interbelică importante funcţii în Cabinet şi alte posturi guvernamentale, a subliniat neînţelegerea de care dă dovadă în mod obişnuit opinia publică şi poziţia guvernului relativă la aceasta când a scris în memoriile sale (*Old Men Forget*, Hart-Davis, Londra, 1953) despre Neville Chamberlain: „Greşelile principale ale primului-ministru par să fie două. A crezut că opinia publică este ceea ce-i spune *Times* şi a crezut că opinia conservatoare este ceea ce afirma liderul grupului parlamentar". Din nefericire, acceptarea pasivă a ceea ce declară cineva despre dorinţele opiniei publice a devenit unul dintre principalele obstacole în calea unei bune politici externe – şi nu numai în Anglia interbelică.

24. Această temă a fost elaborată în Hans J. Morgenthau, „The Conduct of Foreign Policy", în *Aspects of American Government*, coordonată de Sydney Bailey (The Hansard Society, Londra, 1950), pp. 99 şi urm; şi în *In Defense of the National Interest* (Alfred A. Knopf, New York, 1951; University Press of America, Washington, 1982), pp. 221 şi urm.

Guvernarea internă şi politica externă

Nu este suficient ca un guvern să obţină sprijinul opiniei publice naţionale în favoarea politicilor sale externe. Trebuie să atragă şi asentimentul publicului extern pentru politicile sale externe şi interne. Cerinţa este reflectarea schimbărilor produse recent în caracterul politicii externe. Aşa cum vom arăta ulterior mai detaliat[25], politica externă este implementată în timpurile noastre nu numai prin instrumentele tradiţionale ale diplomaţiei şi forţei militare, ci şi prin arma nouă a propagandei. Lupta pentru putere pe scena internaţională este astăzi nu numai o luptă pentru supremaţia militară şi dominaţia politică, ci, într-un sens special, o luptă pentru a cuceri minţile oamenilor. Puterea unei naţiuni depinde deci nu numai de abilitatea diplomaţiei şi de puterea armatei, ci şi de atractivitatea exercitată pentru alte naţiuni de filosofia politică, instituţiile şi strategiile sale. Acest lucru este adevărat mai ales pentru Statele Unite şi Uniunea Sovietică, ce concurează între ele nu numai ca două superputeri politice şi militare, dar şi ca principalii reprezentanţi ai două filosofii politice, sisteme de guvernământ şi moduri de viaţă diferite.

Deci, orice ar face sau nu ar face aceste două superputeri, orice ar reuşi sau nu în politicile lor interne şi externe, ele exercită un efect direct asupra calităţii lor de lideri şi deci şi asupra puterii lor, fapt valabil şi pentru alte naţiuni. De pildă, un stat care aplică o politică de discriminare rasială nu poate evita pierderea luptei pentru conştiinţele populaţiilor de culoare ale lumii. O naţiune subdezvoltată care poate spori surprinzător sănătatea, educaţia şi standardele de viaţă ale cetăţenilor săi va obţine, în consecinţă, o creştere considerabilă a puterii sale în alte regiuni subdezvoltate ale lumii.

Din acest punct de vedere, dar şi din altele pe care le vom menţiona în continuare[26], distincţia tradiţională dintre politica externă şi cea internă tinde să dispară. Am putea fi chiar tentaţi să spunem că nu mai există chestiuni externe şi interne pure, pentru că orice face sau nu face o naţiune este un subiect de laudă ori de reproşuri ca o reflectare a filosofiei sale politice, a sistemului de guvernământ şi a modului de viaţă. O reuşită internă, inteligibilă pentru alte naţiuni în termenii aspiraţiilor lor, nu poate să nu-i sporească puterea ; un eşec intern, la fel de inteligibil, o va scădea obligatoriu.

25. Vezi pp. 355 şi urm.
26. Vezi pp. 354 şi urm.

10. Evaluarea puterii naţionale

Misiunea evaluării

Este datoria responsabililor cu politica externă a unei naţiuni şi a celor care configurează opinia publică în chestiuni internaţionale să evalueze corect influenţa acestor factori asupra puterii propriei naţiuni şi asupra altora, iar datoria trebuie îndeplinită atât pentru prezent, cât şi pentru viitor. Care este influenţa exercitată de unificarea serviciilor armate asupra calităţii sistemului militar al Statelor Unite? Ce efect va avea folosirea energiei nucleare asupra capacităţii industriale a SUA şi asupra altor naţiuni? Cum se vor dezvolta capacitatea industrială, forţa militară şi moralul naţional în China după moartea lui Deng? Cum a influenţat ostilitatea Chinei şi a Pakistanului moralul naţional al Indiei? Care este semnificaţia refacerii unei armate germane pentru puterea naţională a Germaniei? A schimbat oare procesul de reeducare caracterul naţional al Germaniei şi Japoniei? Ce efect a avut caracterul naţional argentinian asupra diferitelor filosofii politice, metode şi obiective ale regimurilor succesive militare şi civile? În ce fel înaintarea sferei ruseşti de influenţă spre Elba afectează poziţia geografică a Uniunii Sovietice? Oare diversele reorganizări sau schimbări de personal ale Departamentului de Stat întăresc sau reduc calitatea diplomaţiei americane? Acestea sunt câteva dintre întrebările cărora trebuie să le fie găsit un răspuns corect pentru ca politica externă a unei naţiuni să aibă succes.

Dar întrebările referitoare la schimbările unui anumit element nu sunt cele mai dificile. Există altele care se referă la influenţa modificărilor unui factor asupra celorlalţi şi aici sporesc dificultăţile şi se multiplică pericolele. Ce consecinţe are, de exemplu, importul de tehnologie militară modernă asupra poziţiei geografice a Statelor Unite? Cu alte cuvinte, ce efect au rachetele şi avioanele supersonice asupra izolării geografice a SUA faţă de alte continente? În ce măsură vor pierde şi în ce măsură îşi vor păstra SUA inviolabilitatea tradiţională la atacurile de peste ocean? Ce efect vor avea aceleaşi progrese tehnologice asupra geografiei teritoriului rus? În ce măsură au redus aceşti factori funcţia protectoare a vastelor câmpii ale statului respectiv? Şi, în acest context, care a fost rolul protector al Canalului Mânecii pentru Marea Britanie de-a lungul istoriei sale? Ce va însemna industrializarea Braziliei, Chinei şi Indiei pentru puterea lor militară? Care este importanţa relativă a armatei, flotei şi forţei aeriene americane, ţinând cont de schimbările tehnologiei de război? Care va fi impactul ratei anticipate de creştere a populaţiei americane în următoarele

două decenii şi al creşterii mai rapide a numărului locuitorilor Americii Latine, Indiei şi Chinei asupra capacităţii industriale şi forţei militare ale naţiunilor respective? Cum vor influenţa fluctuaţiile producţiei industriale moralul naţional al Statelor Unite, Uniunii Sovietice, Germaniei, Marii Britanii şi Franţei? Îşi va menţine caracterul naţional britanic calităţile tradiţionale sub impactul modificărilor fundamentale prin care trec capacitatea industrială, organizarea economică, puterea militară şi izolarea geografică a Marii Britanii?

Misiunea analistului puterii naţionale nu se opreşte aici, totuşi. El trebuie să încerce să răspundă unui alt grup de întrebări, mult mai complicate. Acestea se referă la comparaţia unui factor de putere al naţiunii cu unul corespunzător sau diferit al alteia. Altfel spus, se referă la ponderea relativă a schimbărilor în componentele individuale ale puterii diverselor naţiuni în ceea ce priveşte relaţiile lor generale de putere. Dacă luăm ca exemplu puterea relativă a Statelor Unite şi Uniunii Sovietice într-un anumit moment, să zicem în 1985, apare problema felului în care se îmbină diferitele elemente ale puterii fiecărei părţi şi în ce măsură le acordă aceste elemente o superioritate a puterii. Până unde compensează capacitatea industrială calitativ şi cantitativ superioară a SUA inferioritatea forţelor terestre? Care sunt punctele tari şi cele slabe ale centrelor industriale şi rezidenţiale americane foarte concentrate, cu marea lor vulnerabilitate faţă de un atac şi cu uşurinţa comunicaţiilor, în comparaţie cu cele dispersate ale Uniunii Sovietice, parţial secrete ca poziţie şi natură, dar confruntate cu dificultăţi sporite în transporturi? Ce putere capătă Uniunea Sovietică prin expunerea Europei de Vest la penetrarea ideologică şi militară dinspre Est? Care sunt slăbiciunile rezultate din vulnerabilitatea URSS faţă de atacurile aeriene şi navale dinspre Pacific? Care este semnificaţia funcţionării pluraliste, în Statele Unite, a grupurilor loiale politicii externe sovietice şi care e rezultatul omogenizării forţate a opiniei publice din URSS, în ceea ce priveşte poziţiile de putere respective? Care este impactul democraţiei şi al economiei de piaţă asupra puterii naţionale a SUA faţă de organizarea totalitară, politică şi economică, a Uniunii Sovietice?

Aceste întrebări şi altele similare trebuie adresate şi rezolvate în cazul tuturor naţiunilor care joacă un rol activ pe scena internaţională. Influenţa relativă a diferiţilor factori asupra puterii naţionale trebuie determinată pentru toate naţiunile care intră în competiţie în domeniu. Astfel, trebuie să ştim dacă Franţa este mai puternică decât Italia şi la ce capitole. Trebuie să cunoaştem punctele tari şi cele slabe ale diferiţilor factori ai puterii din India şi China în comparaţie cu Uniunea Sovietică; ai Japoniei în relaţie cu cei ai Statelor Unite; ai Argentinei faţă de Chile etc.

Misiunea evaluării puterii încă nu este completă. Pentru a obţine o imagine cât de cât adevărată a distribuţiei de putere între mai multe naţiuni, relaţiile de putere, aşa cum par să existe într-un anumit moment istoric, trebuie proiectate în viitor. Pentru a reuşi acest lucru, nu este suficient să ne întrebăm care sunt relaţiile dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică acum şi cum vor fi ele, probabil, peste doi ani. Deciziile internaţionale bazate pe şi legate de relaţiile de putere dintre cele două state nu pot aştepta măsurătorile din doi în doi ani. Trebuie adoptate în fiecare zi. Şi schimbările cotidiene în factorii puterii naţionale, indiferent cât de mici şi de imperceptibile ar fi la început, adaugă un dram de putere într-o parte şi slăbesc puţin cealaltă parte.

Pe relativ stabila bază a geografiei, trecând prin diferite grade de instabilitate, piramida puterii naţionale ajunge la apogeul său în elementul evanescent al moralului naţional. Toţi factorii menţionaţi, cu excepţia celui geografic, se află într-o continuă schimbare, influenţându-se reciproc şi fiind influenţaţi, la rândul lor, de intervenţia imprevizibilă a naturii şi a omului. Împreună, ele alcătuiesc curentul puterii naţionale, ridicându-se încet şi apoi menţinându-se la o cotă înaltă timp de secole, ca în cazul Marii Britanii ; sau ridicându-se brusc şi prăbuşindu-se abrupt de pe culmi, ca Germania ; sau înălţându-se precipitat şi confruntându-se cu incertitudinile viitorului, cum s-a întâmplat cu Statele Unite şi Uniunea Sovietică. A cartografia direcţia apei şi a diferitelor curente ce o compun şi a anticipa schimbările direcţiei şi vitezei constituie scopul ideal al observatorului scenei internaţionale.

Este un obiectiv ideal şi deci cu neputinţă de realizat. Chiar dacă cei responsabili de politica externă a unei naţiuni ar deţine o înţelepciune superioară şi o judecată infailibilă şi s-ar putea baza pe cele mai depline şi mai sigure surse de informaţie, tot ar rămâne factori necunoscuţi care le vor da peste cap evaluările. Ei nu pot prevedea catastrofe naturale ca foametea şi epidemiile, catastrofe umane ca războaiele şi revoluţiile, şi nici invenţiile şi descoperirile, ascensiunea şi declinul liderilor intelectuali, militari şi politici, gândurile şi acţiunile lor, fără a mai vorbi de resorturile sensibile ale moralului naţional. Pe scurt, chiar şi cei mai înţelepţi şi mai bine informaţi oameni tot ar trebui să se confrunte cu toate evenimentele imprevizibile ale istoriei şi naturii. În realitate însă, presupusa perfecţiune a intelectului şi a cunoaşterii nu poate fi niciodată obţinută. Nu toţi oamenii care îi informează pe decidenţii în chestiuni de politică externă sunt bine informaţi şi nu toţi politicienii sunt înţelepţi. Deci, sarcina de a evalua puterea relativă a naţiunilor în prezent şi în viitor se transformă într-o serie de intuiţii, dintre care unele se vor dovedi cu siguranţă eronate, în timp ce altele pot fi confirmate de evenimente. Succesul sau eşecul unei politici externe, atât timp cât depind de astfel de calcule ale puterii, sunt determinate de importanţa intuiţiilor corecte sau greşite ale responsabililor pentru o anumită politică externă a unei naţiuni, la fel ca şi în cazul omologilor lor străini. Câteodată, erorile în evaluarea relaţiilor de putere ale unei naţiuni sunt compensate de greşelile celorlalţi. Astfel, succesul politicii externe a unei naţiuni se poate datora mai puţin preciziei calculelor proprii şi mai mult erorilor majore ale celeilalte părţi.

Trei greşeli tipice de evaluare

Dintre toate greşelile pe care o naţiune le poate realiza în aprecierea puterii proprii şi a altor naţiuni, trei sunt atât de frecvente şi ilustrează atât de bine pericolele intelectuale şi riscurile practice inerente în asemenea calcule, încât merită o discuţie mai elaborată. Prima ignoră natura relativă a puterii, absolutizând puterea unei anumite naţiuni. A doua consideră ca de la sine înţeleasă permanenţa unui factor care a jucat un rol decisiv în trecut, neglijând în consecinţă schimbările dinamice cărora le sunt supuse majoritatea elementelor puterii. A treia atribuie unui singur factor o

importanţă decisivă, neglijându-le pe celelalte. Altfel spus, cea dintâi constă în a nu corela puterea unei naţiuni cu puterea altora ; a doua în a nu vedea legăturile dintre puterea reală la un moment dat şi puterea posibilă cândva ; a treia, în a nu corela elementele puterii între ele.

Caracterul absolut al puterii

Când ne referim la puterea unei naţiuni spunând că este foarte puternică, iar o alta este slabă, afirmaţia implică totdeauna o comparaţie. Astfel, conceptul de putere este tot timpul unul relativ. Când considerăm că, în prezent, Statele Unite sunt una dintre cele mai puternice naţiuni de pe pământ, ceea ce vrem să afirmăm în realitate este că, dacă am compara puterea Statelor Unite cu a altor naţiuni aşa cum se manifestă acum, conchidem că SUA sunt mai puternice decât restul, în afara uneia.

Una dintre cele mai elementare şi mai des întâlnite greşeli în politica internaţională este neglijarea caracterului relativ al puterii şi luarea în considerare a puterii naţionale ca şi cum ar fi ceva absolut. Un exemplu este evaluarea puterii Franţei în perioada interbelică. La sfârşitul primului război mondial, Franţa era cea mai puternică naţiune de pe glob din punct de vedere militar. Ea a fost considerată astfel până în 1940, când slăbiciunea sa reală a devenit evidentă odată cu înfrângerea zdrobitoare. Titlurile ziarelor de la începutul celui de-al doilea război mondial, în septembrie 1939, până la căderea Franţei, în vara lui 1940, ne arată cel mai elocvent povestea evaluării greşite a puterii militare franceze. În perioada aşa-numitului război ciudat, se presupunea că armatele germane nu îndrăzneau să-i atace pe francezi din cauza forţei superioare a celor din urmă, iar în nenumărate rânduri s-a scris despre breşele francezilor în liniile germane. La baza erorii stătea concepţia greşită despre puterea militară franceză, comparată nu cu forţa celorlalte naţiuni, ci privită în valoare absolută. Privită în sine, puterea militară franceză era cel puţin la fel de mare în 1939 ca în 1919 ; se credea, în consecinţă, că statul era la fel de puternic în 1939 ca şi în 1919.

Greşeala fatală a evaluării consta în ignorarea faptului că, în 1919, Franţa era cea mai puternică naţiune din lume numai în comparaţie cu alte naţiuni, dintre care cel mai apropiat competitor, Germania, era înfrânt şi dezarmat. Supremaţia sa ca putere militară era, altfel spus, nu o calitate intrinsecă a naţiunii franceze care putea fi determinată la fel cum se pot stabili caracteristicile naţionale ale francezilor, poziţia lor geografică şi resursele naturale. Primatul era, dimpotrivă, rezultatul unei anumite configuraţii de putere – adică al superiorităţii comparative a Franţei ca putere militară faţă de alte naţiuni. Calitatea armatei franceze nu a scăzut, într-adevăr, între 1919 şi 1939. Evaluată după numărul şi calitatea trupelor, artileriei, aviaţiei şi personalului, armata franceză nu decăzuse. În consecinţă, chiar şi un observator atât de subtil al chestiunilor internaţionale ca Sir Winston Churchill, comparând forţa armată franceză de la sfârşitul anilor '30 cu cea din 1919, a putut să declare în 1937 că aceasta este singura garanţie a păcii internaţionale.

El şi majoritatea contemporanilor săi comparau armata franceză din 1937 cu cea de la sfârşitul primului război mondial, ce-şi câştigase reputaţia în comparaţie cu

forţa armată germană din acelaşi an, în loc s-o compare pe cea de la sfârşitul anilor '30 cu armata Germaniei din aceeaşi perioadă. O astfel de comparaţie ar fi arătat că relaţiile de putere din 1919 se inversaseră la sfârşitul deceniului al patrulea al secolului XX. În timp ce aparatul militar francez era, în esenţă, la fel de bun ca în 1919, forţele armate germane erau acum net superioare. Ceea ce atenţia exclusivă faţă de puterea armată franceză – ca şi cum ar fi fost o calitate absolută – nu putea indica, o comparaţie între puterea militară a Franţei şi cea a Germaniei ar fi putut-o face, lucru care ar fi înlăturat erori grave de judecată politică şi militară.

Naţiunea care într-un moment al istoriei se găseşte la apogeul puterii este, în mod special, expusă tentaţiei de a uita că orice putere este relativă. Poţi crede că superioritatea pe care o deţii are o natură absolută, care poate fi pierdută numai din prostie sau neglijenţă. O politică externă fundamentată pe asemenea asumpţii implică mari riscuri, deoarece ignoră faptul că puterea superioară a unei naţiuni este doar parţial rezultatul calităţilor sale, când ea, în parte, este consecinţa calităţilor altor naţiuni în comparaţie cu ale sale.

Dominaţia Marii Britanii de la sfârşitul războaielor napoleoniene până la începutul celui de-al doilea război mondial s-a datorat, în principal, protecţiei insulare faţă de atac şi controlului semimonopolist al principalelor linii de comunicaţii ale lumii. Cu alte cuvinte, în acea perioadă istorică, Marea Britanie deţinea două atuuri comparativ cu alte naţiuni. Poziţia sa izolată nu s-a schimbat, iar marina sa mai este încă una dintre cele mai puternice din lume. Dar alte naţiuni au dobândit armele care compensează cele două avantaje pe care s-a bazat puterea britanică : armele sunt bombele nucleare şi rachetele ghidate. Această schimbare a poziţiei de putere lămureşte dilema tragică cu care s-a confruntat Neville Chamberlain în anii de dinaintea primului război mondial. El a înţeles relativitatea puterii britanice. Ştia că nici măcar victoria în război nu-i va opri declinul. Ironia sorţii sale a fost că înseşi încercările de a opri războiul cu orice preţ au făcut conflictul inevitabil şi că a fost obligat să declare războiul de care se temea că va distruge puterea Londrei. Este însă o mărturie a înţelepciunii politice britanice faptul că, de la sfârşitul celui de-al doilea război mondial, politica externă a statului a fost, în general, conştientă de declinul puterii în comparaţie cu alte naţiuni. Decidenţii au fost conştienţi că, deşi în sine, flota britanică este poate la fel de performantă ca şi cu un deceniu mai înainte, iar Canalul Mânecii este la fel de larg şi de greu controlabil ca întotdeauna, alte naţiuni şi-au sporit puterea astfel încât să facă mai puţin eficiente cele două atuuri britanice.

Caracterul permanent al puterii

A doua eroare tipică a evaluării este legată de prima, dar provine dintr-un alt raţionament. Deşi poate fi pe deplin conştientă de caracterul relativ al puterii, identifică un singur factor sau o singură relaţie de putere, bazându-şi estimarea pe ideea că acest factor sau această relaţie este imună la schimbare.

Am avut deja ocazia să ne referim la calculele eronate care, până în 1940, vedeau în Franţa prima putere a lumii. Cei care împărtăşeau această concepţie au ridicat

puterea franceză, aşa cum au simţit-o la sfârşitul primului război mondial, la rangul de calitate permanentă a ţării, aparent imună la schimbarea istorică, uitând că proeminenţa acelei puteri în anii '20 era rezultatul comparaţiilor şi că ar fi trebuit analizată în relaţie cu alte puteri pentru a-i aprecia calitatea în 1940. Dimpotrivă, atunci când slăbiciunea sa reală a fost dezvăluită ca urmare a înfrângerii militare, a apărut tendinţa, în Franţa şi în alte locuri, de a aştepta ca slăbiciunea să dureze. Franţa a fost tratată cu neglijenţă şi dispreţ, ca şi cum ar fi fost predestinată să fie slabă pentru totdeauna.

Evaluarea puterii ruseşti a urmat un model asemănător, dar într-o ordine istorică inversată. Din 1917 până la bătălia de la Stalingrad din 1943, Uniunea Sovietică a fost tratată ca şi cum slăbiciunea de la începutul anilor '20 ar fi trebuit să dureze la infinit, indiferent de schimbările din alte domenii. Astfel, misiunea militară britanică trimisă la Moscova în vara lui 1939 pentru încheierea unei alianţe militare, anticipând apropiatul război cu Germania, şi-a conceput obiectivele pornind de la o percepţie a puterii ruseşti care ar fi fost justificată cu unul sau două decenii mai devreme. Această greşeală a fost un element important în eşecul misiunii. Pe de altă parte, imediat după victoria de la Stalingrad şi sub impactul politicii sovietice agresive, credinţa în invincibilitatea permanentă a Uniunii Sovietice şi în eternitatea dominaţiei sale în Europa a fost privită de toţi ca o dogmă.

Există o înclinaţie aparent de neşters în atitudinea noastră faţă de ţările Americii Latine de a presupune că superioritatea incontestabilă a colosului din nord, existentă încă din vremea în care naţiunile emisferei vestice şi-au câştigat independenţa, este aproape o lege a naturii pe care tendinţele demografice, industrializarea şi progresele politice şi militare o pot modifica, dar nu în mod esenţial. La fel, deoarece de secole istoria lumii a fost scrisă de albi, în timp ce populaţiile de culoare au constituit obiectul său, este dificil pentru toată lumea să-şi imagineze o situaţie în care supremaţia politică a primilor să nu mai existe, în care relaţiile să fie chiar răsturnate. Mai ales demonstrarea aparent irezistibilei puteri militare exercită o fascinaţie stranie asupra minţilor celor atraşi de profeţii grăbite, în locul unei analize prudente. Îi face să creadă că istoria a ajuns la un blocaj şi că deţinătorii contemporani ai puterii incontestabile nu pot să nu beneficieze de ea şi în viitor. Astfel, când, în 1940 şi 1941, puterea Germaniei era la apogeu, se răspândise credinţa că dominaţia asupra Europei va dura la infinit. Când puterea ascunsă a Uniunii Sovietice a surprins lumea în 1943, Stalin a fost perceput drept viitorul stăpân al Europei şi al Asiei. În epoca postbelică, monopolul american al armei nucleare a dat naştere concepţiei „Secolului American", o dominaţie mondială bazată pe puterea de necontestat a SUA[1].

Rădăcina tuturor acestor tendinţe ale credinţei în caracterul absolut al puterii sau în permanenţa de la sine înţeleasă a unei anumite configuraţii a puterii rezidă în contrastul dintre caracterul dinamic, aflat într-o continuă schimbare, al relaţiilor de

1. Cea mai răsunătoare victimă contemporană a erorii caracterului permanent al puterii este James Burnham. Vezi George Orwell, „Second Thoughts on James Burnham", în *Polemic*, nr. 3 (mai 1946), pp. 13 şi urm. ; „James Burnham Rides Again", în *Antioch Review*, vol. 7, nr. 2 (vara 1947), pp. 315 şi urm.

putere între naţiuni, pe de o parte, şi aspiraţia intelectului uman spre siguranţă şi securitate sub forma răspunsurilor definitive, pe de alta. Confruntaţi cu neprevăzutul, ambiguităţile şi incertitudinile situaţiei internaţionale, căutăm o cunoaştere definitivă a factorilor de putere pe care este bazată politica noastră externă. Suntem cu toţii în poziţia reginei Victoria, care, după demiterea lui Palmerston, care o exasperase prin acţiunile sale imprevizibile pe scena internaţională, i-a cerut noului prim-ministru, John Russell, un „program regulat referitor la aceste relaţii cu alte puteri". Răspunsurile pe care le primim nu sunt, tot timpul, la fel de înţelepte precum cel pe care l-a dat John Russell reginei. „Este foarte dificil", a replicat, „să formulăm vreun principiu de la care să nu existe deviaţii frecvente"[2]. Cu toate acestea, o opinie publică prost informată este prea tentată să-şi blameze oamenii de stat pentru asemenea devieri, considerând respectarea principiilor şi ignorarea distribuţiei de putere mai curând o virtute decât un defect.

Lucrul de care are nevoie observatorul politicii internaţionale pentru a reduce la minimum greşelile de neevitat în calculele de putere este imaginaţia, imună faţă de fascinaţia pe care puterea preponderentă a momentului o transmite atât de uşor, capabilă să se detaşeze de superstiţia unei tendinţe inevitabile în istorie şi deschisă posibilităţilor de schimbare pe care le impune dinamica istoriei. O imaginaţie de acest tip ar fi capabilă de suprema reuşită intelectuală de a detecta în adâncul relaţiilor de putere prezente evoluţia viitorului aflat în germene, îmbinând cunoaşterea a ceea ce există cu intuiţia a ceea ce ar putea să fie şi condensând toate aceste fapte, simptome şi necunoscute într-o hartă a tendinţelor probabile care să nu difere prea mult de ce se va întâmpla.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
ISTORIE

Eroarea factorului unic

A treia eroare tipică în evaluarea puterii diferitelor naţiuni – atribuirea unei importanţe majore unui singur factor în detrimentul altora – poate fi ilustrată cel mai bine în trei dintre manifestările sale cele mai importante în epoca modernă : geopolitica, naţionalismul şi militarismul.

Geopolitica

Geopolitica este pseudoştiinţa care transformă factorul geografic într-unul absolut, presupus a determina puterea şi deci soarta naţiunilor. Concepţia sa de bază este spaţiul. Dar, în timp ce spaţiul este static, oamenii care-l locuiesc sunt în mişcare. Conform geopoliticii, este o lege a istoriei că populaţiile trebuie să se extindă „cucerind spaţiul" sau să dispară şi că puterea relativă a naţiunilor este determinată de relaţiile reciproce dintre spaţiile cucerite. Fundamentele au fost enunţate de Sir Halford Mackinder în lucrarea „The Geographical Pivot of History", prezentată în faţa Royal Geographical Society în 1904, în Londra. „Ţinând cont de această rapidă

2. Robert W. Seton Watson, *Britain in Europe, 1789-1914* (Macmillan, New York, 1937), p. 53.

trecere în revistă a marilor curente istorice, nu devine evidentă o anumită constanță a relațiilor geografice? Nu este regiunea-pivot a lumii acel mare spațiu al Eurasiei, inaccesibil navelor, dar care era deschis, în Antichitate, călăreților nomazi și urmează să fie astăzi acoperit cu o rețea de căi ferate?" Acesta este „centrul" lumii, care se întinde de la Volga la Yangtze și de la Himalaya la Oceanul Arctic. „În afara spațiului-pivot, într-o mare semilună interioară, se găsesc Germania, Austria, Turcia, India și China, și într-o semilună exterioară, Marea Britanie, Africa de Sud, Australia, Statele Unite, Canada și Japonia." „Insula-lume" este compusă din continentele Europa, Asia și Africa, în jurul cărora sunt grupate spații mai reduse. Din această structură geografică a lumii, geopolitica trage concluzia că: „Cine conduce Europa de Est domină centrul, cine conduce centrul domină insula-lume și cine o conduce pe aceasta din urmă conduce lumea"[3].

Pe baza analizei sale, Mackinder a prevăzut emergența Rusiei, sau a oricărei națiuni care ar fi controlat teritoriul menționat mai sus, ca putere dominantă a globului. Sub conducerea generalului Haushofer, care a exercitat o influență importantă asupra calculelor de putere și politicilor externe ale regimului nazist, geopoliticienii germani s-au exprimat și mai precis. Ei au postulat o alianță cu Uniunea Sovietică sau cucerirea Europei de Est de către Germania pentru a o transforma în putere dominantă. Este evident că acest postulat nu poate rezulta direct din premisa geopolitică. Ea ne spune doar ce spațiu este destinat să găzduiască stăpânitoarea lumii, din cauza poziției față de alte regiuni. Nu ne arată care dintre națiuni va fi aceea. Astfel, grăbită să demonstreze că misiunea Germaniei este de a cuceri spațiul-pivot, locul geografic al dominației mondiale, școala germană de geopolitică a combinat doctrina cu argumentul presiunilor demografice. Germanii erau „un popor fără spațiu", iar „spațiul vital" de care aveau nevoie urma să fie câmpiile goale ale Europei de Est.

Așa cum o întâlnim în scrierile lui Mackinder și Fairgrieve, geopolitica a oferit o imagine validă a unui aspect din realitatea puterii naționale, o imagine văzută din unghiul exclusiv, deci deformator, al geografiei. În mâinile lui Haushofer și ale discipolilor săi, geopolitica a fost transformată într-un fel de metafizică politică bună de folosit ca armă ideologică pentru aspirațiile naționale ale Germaniei[4].

Naționalismul

Geopolitica este încercarea de a înțelege problema puterii naționale exclusiv în termenii geografiei; ea degenerează pe parcurs într-o metafizică politică, deghizată într-un jargon pseudoștiințific. Naționalismul încearcă s-o explice exclusiv sau cel

3. Sir Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality* (Henry Holt, New York, 1919), p. 150.
4. Conotațiile ideologice ale izolaționismului și solidarității emisferei vestice sunt asemănătoare geopoliticii, în sensul în care dau naștere unei concepții asupra politicii externe provenite din factorii geografici deformați sau fictivi. Deformarea izolaționismului a fost deja demonstrată în text; în ceea ce privește caracterul fictiv al unității geografice a emisferei vestice, vezi Eugene Staley, „The Myth of the Continents", în *Compass of the World*, coordonată de Hans W. Weigert și Vilhjalmur Stefansson (Macmillan, New York, 1944), pp. 89-108.

puţin în mare parte în termenii caracterului naţional şi decade în metafizica politică a rasismului. Aşa cum poziţia geografică este pentru geopolitică elementul puterii naţionale, la fel calitatea de membru al unei naţiuni este un factor similar pentru naţionalism. Apartenenţa la o naţiune poate fi definită în termenii limbajului, culturii, originii comune sau rasei, sau prin decizia indivizilor de a face parte dintr-o naţiune. Dar, indiferent de definiţie, apartenenţa presupune întotdeauna împărtăşirea unor anumite calităţi, denumite caracter naţional, pe care membrii unei naţiuni le au în comun şi prin care sunt diferenţiaţi de alte comunităţi. Menţinerea caracterului naţional şi mai ales dezvoltarea facultăţilor sale creative constituie sarcina supremă a naţiunii. Pentru a o realiza, ea are nevoie de puterea care o va proteja în faţa altora şi îi va stimula evoluţia. Cu alte cuvinte, o naţiune are nevoie de un stat. „O naţiune – un stat" este postulatul politic al naţionalismului ; statul-naţiune este idealul său.

Dar, în timp ce unei naţiuni îi trebuie puterea statului pentru protecţia şi evoluţia sa, statul are nevoie de comunitatea naţională pentru a-şi menţine şi spori puterea. Mai ales în filosofiile naţionaliste ale Germaniei – de exemplu, în operele lui Fichte şi Hegel –, caracterul sau spiritul naţional apare drept sufletul, iar organizarea politică drept corpul comunităţii naţionale, care necesită prezenţa celor două pentru a-şi realiza misiunea în relaţie cu alte comunităţi. Sentimentul afinităţii, al participării la o cultură şi o tradiţie comune, conştientizarea unui destin împărtăşit, aceste elemente constituind esenţa sentimentului naţional şi a patriotismului, sunt transformate de naţionalism într-un misticism politic, în care statul şi comunitatea naţională devin entităţi transcendente, separate şi superioare indivizilor, cu dreptul de a le solicita loialitatea absolută şi sacrificiul, la fel ca idolii altor ere.

Misticismul acesta şi-a atins apogeul în adorarea rasistă a caracterului naţional. Naţiunea este aici identificată cu o entitate biologică, rasa, care produce caracterul naţional în toată splendoarea sa, atât timp cât este pur. Diluarea rasei prin amestecarea cu elemente străine corupe caracterul şi slăbeşte deci puterea statului. Omogenitatea unei naţiuni şi puritatea rasei apar, în consecinţă, ca însăşi esenţa puterii naţionale şi, de dragul său, minorităţile naţionale trebuie fie asimilate, fie respinse. În cele din urmă, caracterul naţional al propriei comunităţi ajunge să fie privit drept depozitarul tuturor calităţilor – curaj, loialitate, disciplină, muncă, rezistenţă, inteligenţă şi abilitatea de a conduce –, a căror posesie justifică exerciţiul puterii absolute asupra altor naţiuni şi face posibilă, concomitent, utilizarea sa. Tipică tuturor naţionalismelor, supraestimarea calităţilor propriei naţiuni conduce la totala idolatrizare a caracterului naţional datorită conceptului rasei superioare. În virtutea calităţilor superioare, ea este destinată să conducă lumea. De asemenea, ea poate domina şi este sarcina artei politice şi a cuceririlor economice de a transforma potenţialul în realitatea imperiului mondial.

Excesele politice şi intelectuale ale naţionalismului şi ale rudei sale degenerate, rasismul, au şocat şi au trezit repulsia mentalităţilor neinfluenţate de respectivul curent într-o măsură mai mare decât exagerările geopoliticii. Aceste exagerări s-au limitat, în general, la Germania şi s-au transmis într-un limbaj ezoteric. Pe de altă parte, excesele naţionalismului sunt evoluţia logică a unei religii laice care a răbufnit

în războaiele sfinte de exterminare, înrobire și cucerire a lumii doar în anumite țări, dar au avut o mare influență și în alte părți. Deoarece naționalismul a individualizat caracterul național ca fiind pivotul filosofiei, programului și acțiunilor sale politice, observatorii riguroși au avut tendința de a sări în cealaltă extremă și au negat de-a dreptul existența caracterului național. Propunându-și să demonstreze esența mitică și subiectivă a naționalismului, ei au fost nerăbdători să arate că presupusul său fundament empiric, caracterul național, nu este altceva decât un mit.

Putem accepta criticile naționalismului și rasismului la adresa presupusei determinări inevitabile a caracterului național prin intermediul „sângelui" – mai precis, prin caracteristicile comune biologice ale membrilor unui grup – ca o invenție politică, fără fundament. Suntem de acord că permanența absolută a caracterului național, derivată din calitățile imuabile ale unei rase pure, aparține domeniului mitologiei politice. Existența Statelor Unite ca națiune și capacitatea lor de asimilare oferă dovezi convingătoare ale erorii ambelor aserțiuni. Pe de altă parte, a nega de-a dreptul existența caracterului național și impactul asupra puterii naționale contrazice experiența, despre care am dat câteva exemple mai sus[5]. O asemenea ignorare ar fi o eroare nu mai puțin importantă pentru o evaluare corectă a puterii unei națiuni în relație cu altele decât idolatria naționalistă a caracterului național.

Militarismul

Militarismul face același tip de greșeală în legătură cu pregătirea militară pe care geopolitica și naționalismul o realizează în privința geografiei și caracterului național. Militarismul este concepția conform căreia puterea unei națiuni consistă, în primul rând, dacă nu exclusiv, în puterea sa militară, conceput îndeosebi în termeni cantitativi. Cea mai mare armată, cea mai bună flotă, cea mai vastă și mai rapidă aviație din lume și superioritatea în numărul armelor nucleare devin simbolurile predominante, dacă nu exclusive, ale puterii naționale.

Națiunile a căror forță militară constă mai curând în flote decât în mari armate permanente sunt obișnuite să critice și să se distanțeze de militarismul Germaniei, Franței sau al Uniunii Sovietice, fără a recunoaște că și-au dezvoltat propria lor versiune militară. Influențați de scriitori ca Mahan, ele au exagerat importanța și calitatea flotelor lor pentru puterea națională. În Statele Unite există tendința de a supraestima aspectele tehnologice ale pregătirii militare ca viteza sau raza de acțiune a aviației și unicitatea armelor nucleare. Germanul de rând și-a făcut o idee greșită văzând masele de soldați mărșăluind în pas de defilare. Rusul obișnuit simte supremația puterii sovietice, derivată din spațiu și populație, în mulțimile care umplu spațiile vaste ale Pieței Roșii de 1 Mai. Englezul tipic obișnuia să-și piardă simțul proporției în prezența gigantelor vase de război. Mulți americani sunt fascinați de „secretele" armei nucleare. Toate aceste atitudini față de pregătirea militară au în comun credința greșită că tot ceea ce contează sau, cel puțin, lucrul cel mai important

5. Vezi pp. 168 și urm.

pentru puterea unei națiuni este puterea militară concepută în termenii numărului și ai calității oamenilor și armelor[6].

Din eroarea militaristă derivă inevitabil echivalarea puterii naționale cu forța materială. Parafrazând celebrul sfat al lui Theodore Roosevelt, a vorbi tare și a purta o bâtă mare este, într-adevăr, metoda favorită a diplomației militariste. Adepții săi nu sunt conștienți că uneori este mai înțelept să vorbești blând ținând o bâtă mare în mână, că uneori este și mai inteligent să lași bâta acasă, de unde o poți lua când ai nevoie de ea. În preocuparea exclusivă pentru forța armată, militarismul disprețuiește elementele impalpabile ale puterii. Fără ele, o națiune puternică poate obține supunerea celorlalte prin forță sau le poate cuceri; dar nu poate guverna ceea ce a cucerit, deoarece nu este în stare să obțină acceptarea voluntară a guvernării sale. În cele din urmă, puterea militarismului trebuie să se încline în fața unei puteri temperate prin rețineri autoimpuse, care caută eficiența puterii politice în recursul cât mai rar la forță. Eșecurile tentativelor imperiale militariste ale Spartei, Germaniei și Japoniei, comparate cu triumful politicilor romane și britanice, demonstrează consecințele dezastruoase practice ale acestei erori intelectuale pe care o numim militarism.

În consecință, eroarea militarismului oferă noi perspective asupra structurii și contururilor puterii naționale. Militarismul – și aici constă esența erorii sale – este incapabil să înțeleagă paradoxul că o putere materială maximă nu înseamnă neapărat o putere națională generală corespunzătoare. O națiune care se aruncă în politica internațională cu maximul puterii sale se va confrunta cu eforturile intense ale tuturor competitorilor săi pentru a-i egala sau depăși puterea. Va descoperi că nu are prieteni, ci vasali sau inamici. De la apariția sistemului modern de state în secolul al XV-lea, nici o națiune nu a reușit să-și impună voința în timp asupra celorlalte numai prin forța brută. Nici o națiune care a urmat căile militarismului nu a fost suficient de puternică pentru a rezista în fața opoziției combinate a celorlalte, rezultatul temerii față de puterea sa.

Singura națiune care și-a putut menține în modernitate o poziție continuă de preponderență și-a datorat-o unei rare combinații de putere potențială superioară, reputație de putere copleșitoare și frecvență redusă a folosirii acesteia. În consecință, Marea Britanie a fost capabilă, pe de o parte, să se opună oricărei amenințări la

---

6. Acest aspect al militarismului este descris în mod impresionant de R.H. Tawney, *The Aquisitive Society* (Harcourt, Brace, New York, 1920), p. 44: „Militarismul este caracteristica nu a unei armate, ci a unei mentalități care, concentrându-se asupra unei caracteristici particulare sau asupra unui nivel de pregătire militară, ajunge să-l exalte până când acel factor ajunge arbitrul tuturor celorlalte lucruri. Scopul pentru care există puterea militară este uitat. Ea este concepută în sine, fără a avea nevoie de nici o justificare. În loc de a fi privită ca un instrument necesar într-o lume imperfectă, puterea militară e ridicată la un nivel de venerare superstițioasă, ca și cum lumea ar fi un loc mai sărac fără ea, astfel încât instituțiile politice și acordurile sociale și intelectuale, moralitatea și religia sunt înghesuite într-o schemă pentru a face loc unei singure activități, secundară într-o societate sănătoasă, precum cea a poliției, sau a păzirii închisorilor, sau a curățării canalelor, dar care într-un stat militarist este un fel de epitom mistic al societății ca atare.
Militarismul... este o adorare fetișistă. Este îngenuncherea sufletului uman și apoi sfârtecarea trupurilor pentru a mulțumi un idol" (citat cu acordul editorului).

adresa superiorității sale, deoarece reținerea autoimpusă a câștigat puternici aliați de partea sa și a făcut-o deci mai puternică în realitate. Pe de altă parte, a putut să reducă tentația provocării deoarece superioritatea ei nu amenința existența altei națiuni. Aflată la apogeul puterii sale, a ascultat de avertismentele celui mai mare gânditor politic al său – un avertisment la fel de actual astăzi, ca și atunci când a fost rostit, în 1793 :

> Printre precauțiile împotriva ambiției, să o punem în practică pe cea împotriva ambiției *noastre*. Trebuie să recunosc deschis, mă tem de puterea *noastră* și de ambiția *noastră* ; mă tem să nu stârnim prea multă teamă. Suntem oameni și e ridicol să spunem că nu ne-am dori, ca oameni, niciodată mărirea în vreun fel sau altul. Putem spune că nu avem chiar acum o putere de invidiat ? Deja deținem aproape tot comerțul din lume. Imperiul nostru din India este ceva teribil. Dacă vom ajunge în situația nu numai de a avea această ascendență în comerț, ci și de a fi capabili, fără nici un control, să facem astfel încât schimburile tuturor națiunilor să depindă de bunăvoința noastră, am putea spune că nu vom abuza de o asemenea putere uimitoare și nemaiauzită. Dar toate celelalte națiuni vor crede că abuzăm. Este imposibil, dar, mai devreme sau mai târziu, această stare de lucruri trebuie să producă o coaliție împotriva noastră care poate să ne aducă la ruină[7].

7. Edmund Burke, „Remarks on the Policy of the Allies with Respect to France", *Works*, vol. IV (Little, Brown, Boston, 1899), p. 457.

Partea a IV-a

LIMITĂRILE PUTERII NAȚIONALE

Balanța de putere

11. Balanţa de putere

Dorinţa de putere a mai multor naţiuni, fiecare încercând fie să menţină, fie să răstoarne statu-quoul, conduce inevitabil la o configuraţie numită balanţa de putere[1] şi la politicile ce-şi propun menţinerea ei. Am spus în mod intenţionat inevitabil. Aici ne confruntăm din nou cu eroarea fundamentală care a afectat studiul politicii internaţionale şi ne-a umplut de iluzii. Aceasta rezidă în concepţia potrivit căreia oamenii au de ales între politica de putere şi rezultatul său obligatoriu, balanţa de putere, pe de o parte, şi o modalitate diferită, superioară de politică mondială, pe de altă parte. De asemenea, această concepţie greşită insistă asupra faptului că politica externă bazată pe balanţa de putere este una dintre multele strategii externe posibile şi doar proştii şi ticăloşii o vor alege pe prima, respingând-o pe cealaltă.

Vom demonstra în următoarele pagini că balanţa internaţională de putere este doar o manifestare particulară a unui principiu social general, căruia toate societăţile compuse dintr-un număr de unităţi autonome îi datorează autonomia părţilor componente; că balanţa de putere şi politicile ce vor să o menţină nu sunt doar inevitabile, ci reprezintă un factor esenţial stabilizator într-o societate a naţiunilor suverane; că instabilitatea balanţei nu se datorează erorii principiului, ci condiţiilor specifice în care trebuie să opereze principiul în această societate.

Echilibrul social

Balanţa de putere drept concept universal

Conceptul „echilibrului” ca sinonim al „balanţei” este folosit în mod obişnuit în multe ştiinţe – fizică, biologie, economie şi ştiinţă politică. Echilibrul înseamnă stabilitatea în interiorul unui sistem compus din mai multe forţe autonome. De câte ori echilibrul este perturbat fie de forţe externe, fie din cauza schimbării elementelor

1. Sintagma *balanţă de putere* este folosită în text cu patru sensuri diferite: 1) politică urmărind anumite rezultate; 2) stare de lucruri; 3) distribuţie aproximativ egală a puterii; sau 4) orice distribuţie de putere. Oriunde este utilizată fără precizări, sintagma se referă la o stare de lucruri reală, în care puterea este distribuită aproximativ egal între mai multe naţiuni. Pentru sensul referitor la orice distribuţie de putere, vezi pp. 241 şi urm.

componente, sistemul manifestă tendinţa de a restabili echilibrul originar sau de a constitui unul nou. Astfel, echilibrul se regăseşte în corpul uman. Atunci când acesta suferă modificări în cadrul procesului de creştere, echilibrul persistă atât timp cât transformările diferitelor organe nu-i afectează stabilitatea. Acest lucru se întâmplă mai ales dacă schimbările cantitative şi calitative ale diferitelor organe sunt proporţionale între ele. Totuşi, când trupul este rănit sau un organ este distrus ca urmare a factorilor externi, a unei tumori maligne sau a transformării patologice a unuia dintre organe, echilibrul este afectat, iar corpul încearcă să depăşească perturbarea restabilind echilibrul fie la acelaşi nivel de dinainte, fie la unul nou[2].

Acelaşi concept de echilibru este folosit în ştiinţele sociale, ca economia, cu referire la relaţiile dintre diferitele elemente ale sistemului economic, de pildă, între economii şi investiţii, exporturi şi importuri, cerere şi ofertă sau costuri şi preţuri. Însuşi capitalismul contemporan a fost descris ca un sistem de „puteri compensatorii"[3]. Echilibrul se aplică şi societăţii în ansamblu. Astfel, căutăm o balanţă corectă între diferitele regiuni geografice, ca estul şi vestul, nordul şi sudul ; între diferite tipuri de activităţi, ca agricultura şi industria, industria grea şi cea uşoară, producători şi consumatori, management şi muncă, şi între diferite grupuri funcţionale, ca oraşul şi satul ; vârstnicii, cei de vârstă mijlocie şi tinerii ; sferele politice şi economice ; clasele mijlocii, cele superioare şi cele inferioare.

Două premise stau la baza tuturor acestor echilibre : prima, că elementele care trebuie echilibrate sunt necesare pentru societate sau au dreptul să existe, şi a doua, că fără balanţa dintre ele, un element le va domina pe celelalte, va abuza de interesele şi drepturile lor, putând să le distrugă în cele din urmă. În consecinţă, scopul acestor echilibre este de a menţine stabilitatea sistemului fără a distruge multiplicitatea

---

2. Vezi, de exemplu, impresionanta analogie dintre echilibrul corpului uman şi societate în Walter B. Cannon, *The Wisdom of the Body* (W.W. Norton, New York, 1932), pp. 293-294. „La început, este de remarcat că însuşi corpul politic manifestă unele indicii ale unui proces de stabilizare primitiv. În capitolul precedent, am postulat că o anumită constanţă într-un sistem complex este, în sine, dovada că agenţii acţionează sau sunt dispuşi să acţioneze pentru a menţine constanţa. Mai mult, atunci când un sistem este stabil, acest lucru se întâmplă deoarece orice tendinţă spre schimbare este contrazisă de o eficienţă sporită a unui factor conservator. Multe fapte uzuale demonstrează că aceste afirmaţii sunt adevărate într-un anumit sens pentru societate, chiar şi în condiţiile actuale de instabilitate. O manifestare a conservatorismului declanşează o revoltă radicală şi este urmată de o revenire la conservatorism. Guvernarea defectuoasă şi consecinţele sale îi aduc pe reformatori la putere, dar guvernarea lor aspră provoacă, în curând, nemulţumiri şi dorinţa de schimbare. Entuziasmul nobil şi sacrificiile războiului sunt urmate de apatie morală şi autoindulgenţă. O tendinţă puternică a unei naţiuni duce rareori până la dezastru ; înainte ca extrema să fie atinsă, forţele corectoare îşi fac apariţia şi blochează tendinţa, trezind la rândul lor o reacţie. Un studiu al naturii acestor schimbări sociale ar conduce la o înţelegere valoroasă şi poate la mijloacele de a limita mai precis turbulenţele. În acest moment totuşi observăm doar că perturbările sunt, în medie, limitate şi că restrângerile sugerează, poate, stările primare ale homeostazei sociale" (citat cu acordul editorului. Copyright 1932, 1939, Walter B. Cannon).
3. John K. Galbraith, *American Capitalism, the Concept of Countervailing Power* (Houghton Mifflin, Boston, 1952).

unităţilor componente. Dacă scopul ar fi fost numai stabilitatea, ar putea fi realizat permiţându-i unui element să le domine şi să le controleze pe celelalte şi să le ia locul. Deoarece scopul este stabilitatea şi menţinerea tuturor unităţilor din sistem, echilibrul trebuie să vizeze evitarea situaţiei în care vreun element să devină predominant. Scopurile utilizate pentru a păstra echilibrul constau în a permite diferitelor elemente să-şi urmeze tendinţele opuse până în momentul în care tendinţa unuia nu este atât de puternică încât să le domine pe celelalte, dar este suficient de tare pentru a-şi permite să le opună rezistenţă. După cum spunea Robert Bridges :

> Stabilitatea noastră nu este altceva decât echilibrul ; iar înţelepciunea stă
> În administrarea măiastră a neprevăzutului.

Nicăieri nu au fost descrise mecanismele echilibrului social mai strălucit şi în acelaşi timp mai simplu decât în *The Federalist*. În ceea ce priveşte sistemul de pârghii şi contraponderi al guvernului american, documentul nr. 51 spunea :

> Originile acestei politici de a furniza, prin interese contrare şi rivale, defectele unor motive mai bune se pot regăsi în întregul sistem al relaţiilor umane, private sau publice. Îl vedem în special în toate distribuţiile de putere subordonate, unde scopul constant este de a diviza şi de a aranja diversele funcţii într-o asemenea manieră, încât să se supravegheze reciproc – astfel încât interesele private ale fiecărui individ să poată fi păzitorul binelui public. Aceste invenţii datorate prudenţei nu pot fi mai puţin necesare în distribuţia puterilor supreme ale statului.

În cuvintele lui John Randolph, „poţi acoperi cu restricţii pergamente întregi, însă doar puterea poate limita puterea"[4].

Balanţa de putere în politica internă

Conceptul de echilibru sau balanţă şi-a găsit, într-adevăr, cea mai importantă aplicaţie, dincolo de scena internaţională, în sfera guvernării şi a politicii interne[5]. În interiorul

---

4. Citat după William Cabell Bruce, *John Randolph of Roanoke* (G.P. Putnam's Sons, New York şi Londra, 1922), vol. II, p. 211.
5. Faptul că, deşi balanţa de putere este un fenomen social universal, funcţionarea şi rezultatele sale sunt diferite în politica internă şi internaţională este evident. Balanţa de putere operează în societatea internă în cadrul relativ stabil al societăţii integrate, fiind menţinută de un consens puternic şi de puterea de obicei de necontestat a guvernului central. Pe scena internaţională, unde consensul este slab şi nu există o autoritate supremă, stabilitatea societăţii şi libertatea componentelor sale depind, în mai mare măsură, de funcţionarea balanţei de putere. Mai multe detalii vor fi oferite în capitolul 14.
Cf. şi J. Allen Smith, *The Growth and Decadence of Constitutional Government* (Henry Holt, New York, 1930), pp. 241-242 : „În absenţa oricărei modalităţi comune şi imparţiale de a interpreta dreptul internaţional şi de a supraveghea relaţiile internaţionale, fiecare stat este preocupat nu numai să-şi sporească autoritatea, ci şi să prevină, pe cât posibil, orice creştere a autorităţii statelor rivale. Instinctul de autoconservare într-o lume a statelor independente

instituțiilor reprezentative s-a dezvoltat frecvent o balanță de putere. Un sistem multipartit este predispus în mod special la acest fenomen. Aici, două grupuri, fiecare reprezentând o minoritate a legislativului, se opun deseori unul celuilalt, iar formarea majorității depinde de un al treilea grup. Ultimul va tinde să se alăture celui mai slab sau potențial mai mic, impunând, astfel, un control al grupului mai puternic. Chiar și sistemul bipartit al Congresului american a manifestat configurația tipică a procesului de echilibrare când, în ultimii ani ai administrației Franklin D. Roosevelt și în cea mai mare parte a guvernării Truman, democrații sudiști au format o a treia grupare, votând în multe chestiuni alături de minoritatea republicană. Ei au controlat astfel nu numai majoritatea democrată, ci și latura executivă, controlată de aceeași formațiune[6].

Guvernul american este exemplul elocvent al unui sistem politic a cărui stabilitate este menținută printr-un echilibru al părților sale componente. După cum spunea lordul Bryce :

> Constituția a fost creată intenționat ca un instrument de echilibrare. Fiecare ramură a conducerii a avut menirea de a le limita pe celelalte și a menținut balanța întregului. Legislativul trebuia să echilibreze executivul și juridicul. Cele două Camere ale legislativului se echilibrau una pe cealaltă. Luând în calcul toate părțile sale, guvernul național era echilibrat în comparație cu cele locale. Echilibrul fiind plasat sub protecția

---

operează pentru a le face pe fiecare să dorească să se protejeze împotriva pericolului agresiunilor externe. Faptul că nici o țară nu este suficient de puternică pentru a se simți în siguranță în fața oricărei combinații posibile de state adverse face necesară formarea alianțelor și contraalianțelor prin care fiecare stat încearcă să-și asigure susținerea necesară în cazul amenințării la adresa securității, provenită din exterior. Aceasta este numită de obicei lupta pentru menținerea balanței de putere. Este numai o aplicație a teoriei pârghiilor și contraponderilor la politica internațională. Se presupune în mod corect că orice stat care încearcă să obțină supremația în politica mondială va deveni o amenințare clară la adresa intereselor și bunăstării celorlalte. Chiar dacă ar fi fost obținută pentru protecție, puterea devine un pericol la adresa păcii internaționale în momentul în care posesorul se simte mai puternic decât orice potențial adversar. Nu este mai puțin necesară menținerea balanței de putere pe scena internațională decât prevenirea dominației vreunui interes particular în cadrul statului. Dar, deoarece această idee a balanței este bazată pe teama de atac și presupune că fiecare stat trebuie să fie pregătit de război, nu poate fi văzută în nici un caz ca o garanție a păcii internaționale" (citat cu acordul editorului). *Cf.* și *The Cambridge Modern History* (Macmillan, New York, 1908), vol. V, p. 276.

6. *Cf.* dezbaterea clarificatoare a problemei generale în John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (Henry Holt, New York, 1882), p. 142 : „În situația unei societăți astfel structurate, dacă sistemul reprezentativ ar putea să devină perfect și dacă ar fi posibil să fie menținut așa, el trebuie organizat astfel încât cele două clase, pe de o parte, muncitorii și cei asemenea lor, și proprietarii și cei asemenea lor, de cealaltă parte, să fie, în cadrul sistemului reprezentativ, la fel de echilibrate, fiecare influențând un anumit număr de voturi în Parlament ; deoarece, presupunând că majoritatea fiecărei clase, indiferent de diferențele dintre ele, ar fi guvernată în principal de interesul de clasă, ar exista o minoritate în fiecare – subordonată considerațiilor rațiunii, dreptății și binelui comun –, care, alăturându-se majorității celuilalt grup, va întoarce balanța împotriva oricărei cereri a propriei majorități ce nu ar trebui, în sine, să învingă". Vezi și p. 147 și, referitor la balanța de putere într-un stat federal, pp. 9 și 191.

unui document, de neschimbat decât prin voinţa cetăţenilor înşişi, nici una dintre ramurile guvernului nu a fost capabilă să le asimileze sau să le subordoneze pe celelalte... fiecare îşi menţine independenţa şi poate să i se opună celorlalte, în anumite limite.

Dar există între organismele politice şi funcţii (adică între persoanele care ocupă temporar acelaşi post) o rivalitate necesar constantă despre care dl Darwin a arătat că există printre plante şi animale şi, la fel ca în cazul plantelor şi animalelor, şi în sfera politică această luptă stimulează fiecare instituţie sau funcţie să-şi exercite la maximum puterea pentru conservarea sa şi pentru dezvoltarea aptitudinilor sale, oriunde este posibil acest lucru. Fiecare ramură a guvernului american a încercat să-şi extindă atribuţiile şi puterile; fiecare a înaintat în anumite direcţii, dar în altele a fost constrânsă de presiunea egală sau mai puternică a celorlalte ramuri[7].

Documentul nr. 51 din *The Federalist* a dezvăluit structura de putere a „echilibrului dinamic" sau „a paralelogramului schimbător de forţe", după cum l-a numit Charles A. Beard[8]: „... defectul trebuie compensat, planificând structura interioară a guvernământului astfel încât componentele sale constituţionale să fie în stare, prin relaţiile dintre ele, să se menţină la locul potrivit... Dar cea mai sigură protecţie împotriva concentrării graduale a puterii în acelaşi departament constă în a oferi celor ce-l conduc mijloacele constituţionale necesare şi motivele personale pentru a rezista dominaţiei celorlalţi... Măsurile de precauţie trebuie să fie, în acest caz, ca şi în altele, proporţionale cu pericolul atacului. Ambiţiile trebuie să blocheze ambiţiile. Interesul oamenilor trebuie legat de drepturile constituţionale ale locului...". Scopul aranjamentelor constituţionale respective „este de a proteja o parte a societăţii împotriva nedreptăţilor altor părţi. Interese diferite există inevitabil în rândul variatelor categorii de cetăţeni. Dacă o majoritate poate fi reunită de un interes comun, drepturile minorităţii vor fi nesigure".

Autorul, Madison, se aştepta să protejeze drepturile minorităţii „prin existenţa în societate a unor categorii atât de diferite de cetăţeni, încât o asociere nedreaptă a majorităţii să devină de-a dreptul improbabilă, dacă nu imposibilă... Societatea însăşi va fi separată în atâtea părţi, interese şi clase de cetăţeni, încât drepturile indivizilor sau ale minorităţii vor risca puţin din partea coalizării interesate a majorităţii". Securitatea va consta în „multitudinea intereselor", iar gradul de siguranţă „va depinde de numărul intereselor". Charles A. Beard a rezumat astfel filosofia guvernării americane: „Întemeietorii au înţeles că guvernarea în acţiune înseamnă putere. Ei au încercat să opună ambiţiile, interesele şi forţele oamenilor din cele trei departamente unele contra altora într-o asemenea măsură, încât să prevină preluarea puterii de către oricare dintre ele, pentru a nu deveni prea puternică[9]".

Este de ajuns doar înlocuirea cu terminologia politicii internaţionale a conceptelor utilizate de *Federalist*, ale lordului Bryce şi ale lui Charles A. Beard referitoare la analiza structurii şi dinamicii guvernământului american, pentru a fi evidente principalele

7. *The American Commonwealth* (Macmillan, New York, 1891), vol. I, pp. 390-391.
8. *The Republic* (Viking Press, New York, 1944), pp. 190-191.
9. *Ibid. Cf.* de asemenea John C. Calhoun, „A Disquisition on Government", în *The Works of John C. Calhoun* (A.S. Johnston, Columbia, 1851), vol. I, pp. 35-36, 38-39.

elemente comune atât sistemului de pârghii şi contraponderi al Constituţiei americane, cât şi balanţei de putere internaţională. Cu alte cuvinte, aceleaşi forţe au dat naştere sistemului american de echilibrare şi celui internaţional al balanţei de putere. Ambele încearcă să realizeze aceeaşi funcţie pentru propria lor stabilitate şi autonomia elementelor constituente, oricât de mult ar diferi ele în gradul realizării scopurilor lor. Cele două sunt supuse aceluiaşi proces dinamic de schimbare, dezechilibru şi de stabilire a unei noi balanţe.

Care sunt principalele modele ale balanţei internaţionale de putere? Care sunt situaţiile tipice din care îşi face apariţia şi în care funcţionează? Ce funcţii îndeplineşte ea? Şi prin ce transformări a trecut în istoria recentă?

Cele două modele principale ale balanţei de putere

Doi factori stau la baza societăţii internaţionale: unul este multitudinea, iar celălalt este antagonismul elementelor sale, naţiunile individuale. Dorinţa de putere a unei naţiuni poate intra în conflict cu dorinţa de putere a alteia – unele, dacă nu majoritatea, se ciocnesc în orice moment al istoriei – în două modalităţi diferite. Cu alte cuvinte, lupta pentru putere pe scena internaţională se poate desfăşura în două feluri.

Modelul opoziţiei directe

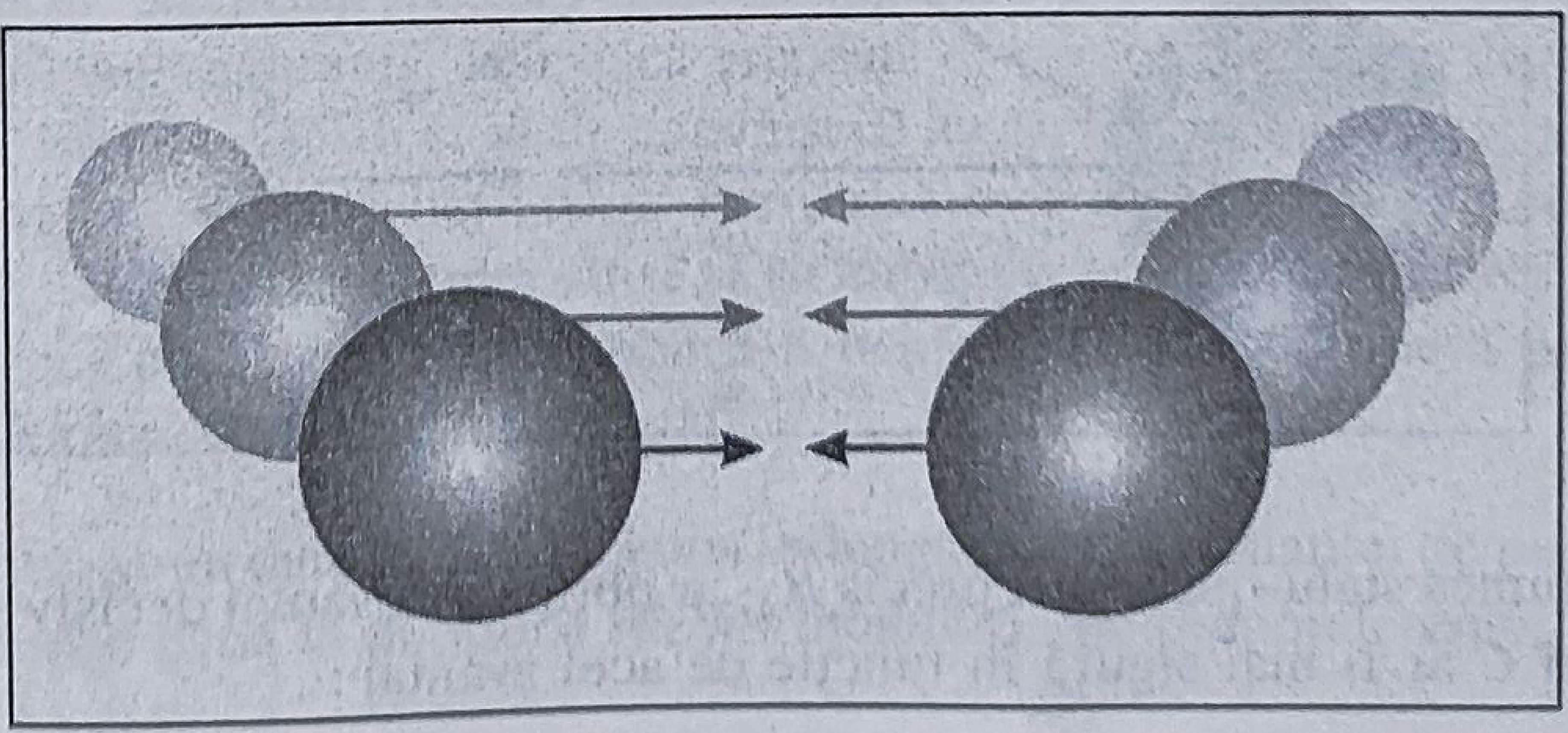
Naţiunea *A* se poate lansa într-o politică imperialistă faţă de naţiunea *B*, iar naţiunea *B* poate răspunde printr-o strategie a statu-quoului sau printr-o politică imperialistă proprie. Franţa şi aliaţii săi împotriva Rusiei în 1812, Japonia împotriva Chinei din 1931 până în 1941 şi Aliaţii *versus* Axa din 1941 corespund modelului. Acesta este un model al rivalităţii directe între naţiunea care intenţionează să-şi instituie puterea asupra celeilalte şi a doua, care refuză să se supună.

Naţiunea *A* poate, de asemenea, să implementeze o politică imperialistă faţă de naţiunea *C*, care fie rezistă, fie se supune; în timp ce naţiunea *B* aplică asupra naţiunii *C* ori o politică imperialistă, ori una a statu-quoului. În acest caz, dominaţia lui *C* este obiectivul strategiei lui *A*. Pe de altă parte, *B* se opune lui *A*, fie deoarece doreşte menţinerea statu-quoului în ceea ce o priveşte pe *C*, fie vrea să o controleze. Modelul luptei de putere dintre *A* şi *B* nu este unul de opoziţie directă, ci de competiţie al cărei obiect este supunerea lui *C* – şi rivalitatea se desfăşoară doar prin intermediari. Formula este vizibilă, de exemplu, în concurenţa dintre Marea Britanie şi Rusia pentru dominaţia Iranului, în care lupta pentru putere dintre cele două ţări s-a manifestat, în mod repetat, în ultimul secol. Este de asemenea evident în rivalitatea pentru influenţa principală în Germania, care a marcat relaţiile dintre Franţa, Marea Britanie, Uniunea Sovietică şi Statele Unite după sfârşitul celui de-al doilea război mondial. Competiţia dintre Statele Unite şi China sau dintre Uniunea Sovietică şi China pentru controlul Asiei de Sud-Est oferă alte exemple ale aceluiaşi model.

În astfel de situații, balanța de putere operează și-și îndeplinește funcțiile tipice. În modelul opoziției directe, echilibrul rezultă direct din dorința fiecărei națiuni de a-și impune politicile asupra celeilalte. *A* încearcă să-și sporească puterea în relație cu *B* într-o asemenea măsură, încât poate să controleze deciziile lui *B* și deci să reușească. Pe de altă parte, *B* va încerca să-și dezvolte puterea pentru a rezista presiunilor lui *A* și să provoace eșecul strategiei adverse sau să se lanseze în propria politică imperialistă. În al doilea caz, *A* trebuie, la rândul său, să-și crească puterea pentru a face față lui *B* și pentru a-și urma propria strategie cu șanse de succes. Balanța forțelor opuse va continua, mărirea puterii uneia determinând o acțiune cel puțin proporțională din partea celeilalte, până când națiunile implicate își schimbă obiectivele politicilor imperialiste – dacă nu renunță de-a dreptul la ele – sau până când una dintre ele câștigă sau crede că a obținut un avantaj decisiv. Atunci, fie cea mai slabă se supune, fie chestiunea este decisă prin război.

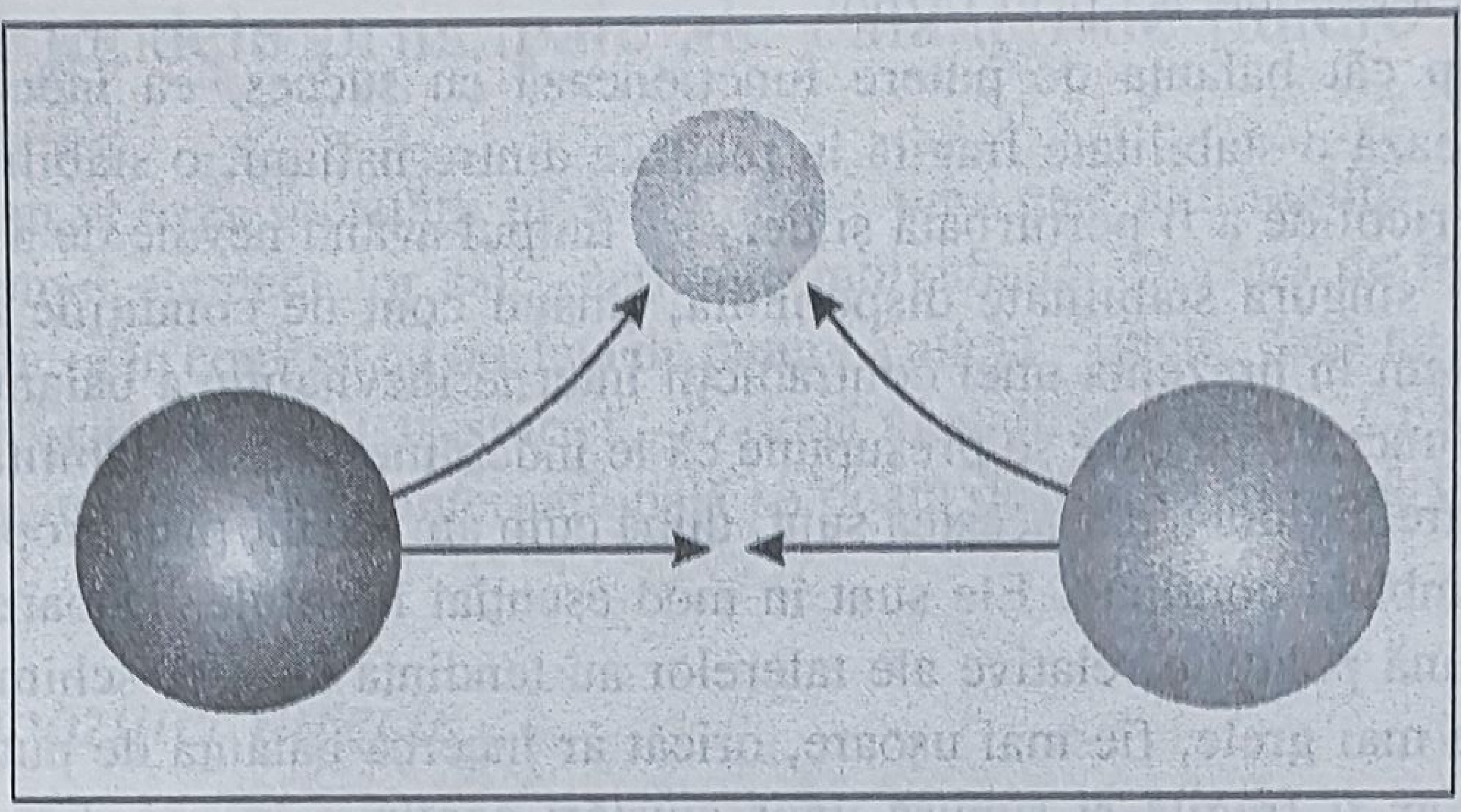
Atât timp cât balanța de putere funcționează cu succes, ea îndeplinește două funcții. Creează o stabilitate fragilă în relațiile dintre națiuni, o stabilitate aflată tot timpul în pericol de a fi perturbată și deci tot timpul având nevoie de a fi restabilită. Ea este însă singura stabilitate disponibilă, ținând cont de condițiile modelului de putere. Suntem în prezența unei contradicții interne inevitabile a balanței de putere. Una dintre funcțiile pe care se presupune că le îndeplinește este stabilitatea relațiilor de putere între națiuni ; dar acestea sunt, după cum am văzut, prin propria lor natură supuse schimbării continue. Ele sunt în mod esențial instabile. Deoarece greutățile care determină pozițiile relative ale talerelor au tendința de a se schimba continuu, devenind fie mai grele, fie mai ușoare, oricât ar încerca balanța de putere să atingă stabilitatea, ar fi fragilă și supusă unor ajustări continue în acord cu schimbările survenite. A doua funcție pe care o balanță de putere reușită o îndeplinește în respectivele condiții este de a asigura eliberarea unei națiuni față de dominația alteia.

Din cauza caracterului esențial instabil și dinamic al balanței – trăsături care nu sunt întâmplătoare sau trecătoare, ci naturale și eterne –, independența națiunilor implicate este, la rândul său, precară și în pericol. Aici, încă o dată totuși trebuie spus că, date fiind condițiile modelului de putere, independența fiecărei națiuni nu se poate baza pe altceva decât pe puterea sa, pentru a împiedica forța altei națiuni să o supună. Diagrama următoare ilustrează situația :

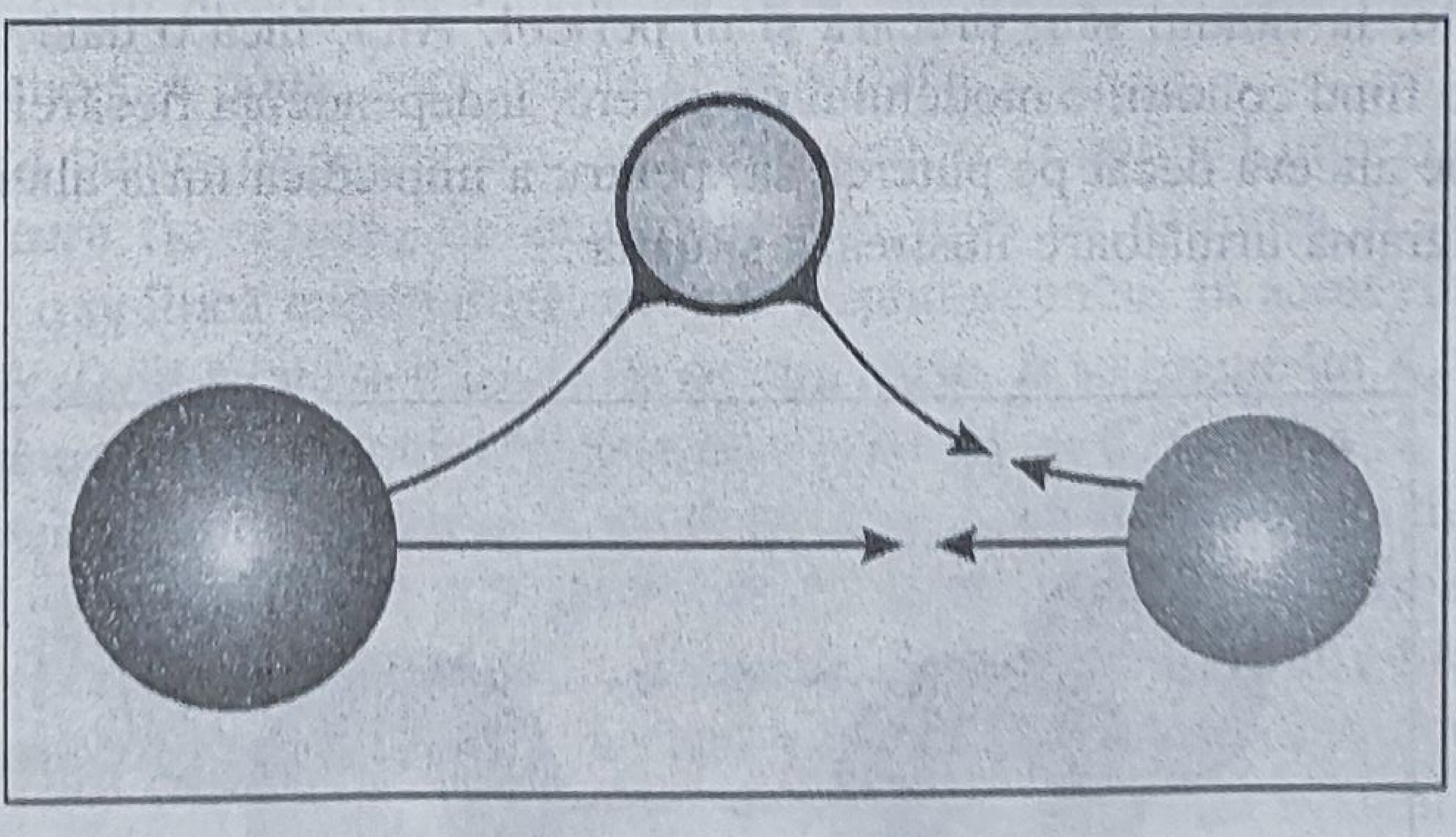


Modelul competiției

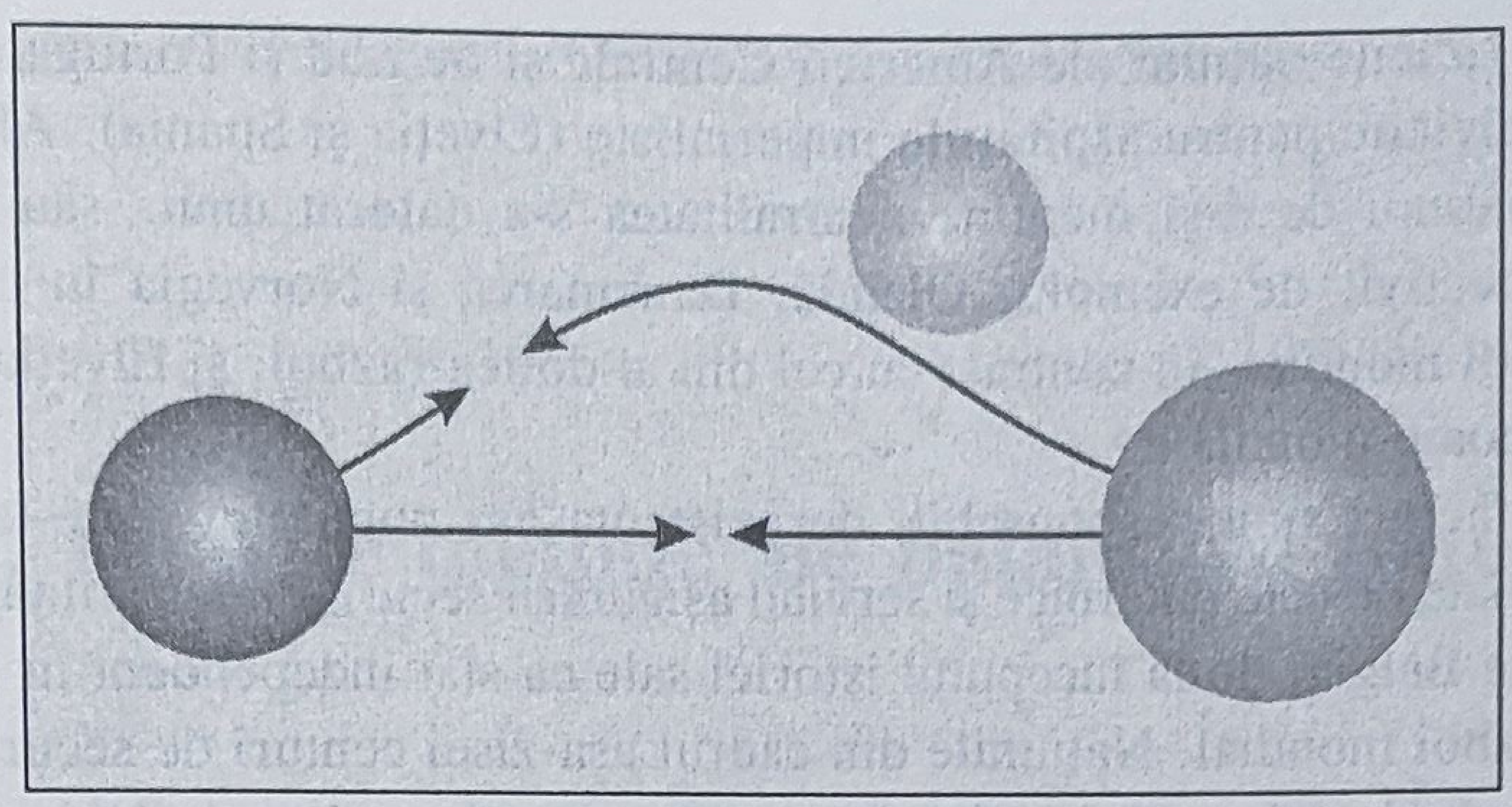
În cel de-al doilea model, al competiției, mecanica balanței de putere este la fel cu cea discutată. Puterea lui *A* necesară pentru a-l domina pe *C* în fața opoziției lui *B* este echilibrată, dacă nu depășită, de puterea lui *B*; în timp ce, la rândul său, capacitatea lui *B* de a o controla pe *C* este balansată sau depășită de puterea lui *A*. Totuși, funcția suplimentară pe care o îndeplinește balanța, pe lângă crearea unei stabilități și a unei securități precare în relațiile dintre *A* și *B*, consistă în protejarea independenței lui *C* față de primele două. Independența lui *C* depinde numai de relațiile de putere dintre *A* și *B*:



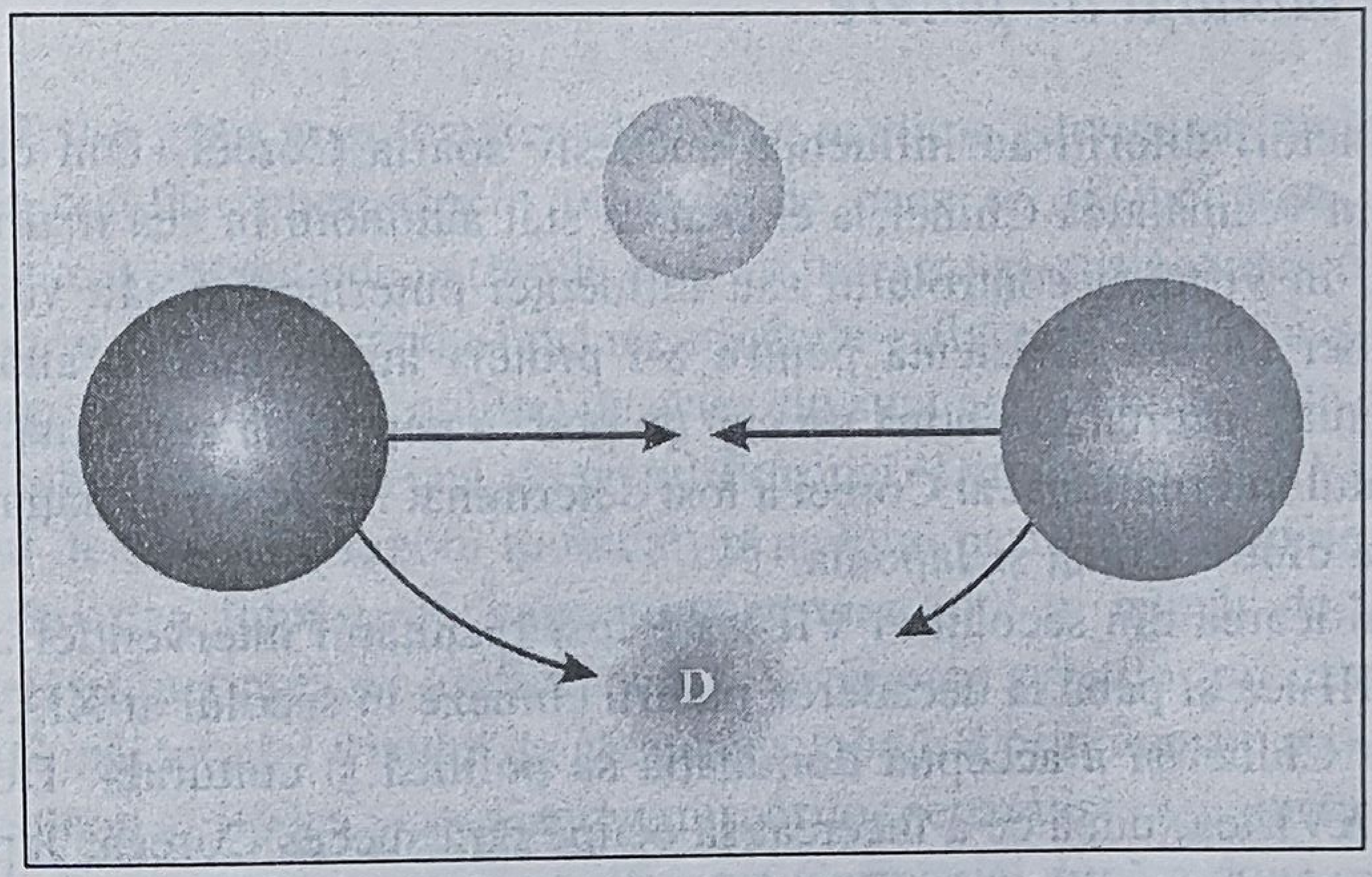
Dacă aceste relații ating o turnură decisivă în favoarea națiunii imperialiste – adică *A* – independența lui *C* va fi în pericol:



Dacă națiunea statu-quo – mai precis *B* – ar obține un avantaj decisiv și permanent, libertatea lui *C* ar fi mai sigură în funcție de acel avantaj:



Dacă, în cele din urmă, naţiunea imperialistă – *A* – ar renunţa la politicile imperialiste sau le-ar orienta constant de la *C* spre alt obiectiv – *D* – libertatea lui *C* ar fi permanent garantată.



Nimeni nu a recunoscut această funcţie a balanţei de putere de menţinere a independenţei naţiunilor mici mai bine decât Edmund Burke. El a susţinut, în 1791, în lucrarea sa „Thoughts on French Affairs" că :

> Atât timp cât cei doi prinţi [regele Prusiei şi împăratul german] nu se înţeleg, libertăţile Germaniei sunt în siguranţă. Dar dacă vreodată ei vor merge atât de departe încât să se înţeleagă unul cu celălalt şi să fie convinşi că au un interes mai direct şi mai clar în creşterea proporţională a puterii decât într-o reducere reciprocă, mai precis, dacă vor ajunge să creadă că au mai multe şanse să se îmbogăţească prin împărţirea prăzii decât să se protejeze prin mai vechea politică a împiedicării celuilalt de a prăda, atunci libertăţile Germaniei nu vor mai exista[10].

Micile naţiuni şi-au datorat întotdeauna independenţa fie balanţei de putere (Belgia şi Ţările Balcanice până la al doilea război mondial), fie preponderenţei unei puteri

10. *Works* (Little, Brown, Boston, 1889), vol. IV, p. 331.

protectoare (micile naţiuni ale Americii Centrale şi de Sud şi Portugalia), fie lipsei lor de atractivitate pentru aspiraţiile imperialiste (Elveţia şi Spania). Abilitatea unor asemenea naţiuni de a-şi menţine neutralitatea s-a datorat unuia sau altuia dintre factorii respectivi, de exemplu, Olanda, Danemarca şi Norvegia în conflictul din primul război mondial, în contrast cu cel din al doilea război, şi Elveţia şi Suedia în ambele războaie mondiale.

Aceiaşi factori sunt responsabili de existenţa aşa-numitelor state-tampon, state slabe, apropiate de cele puternice şi servind asigurării securităţii lor militare. Exemplul elocvent este Belgia, de la începutul istoriei sale ca stat independent în 1831 până la al doilea război mondial. Naţiunile din cadrul aşa-zisei centuri de securitate ruseşti, care se întinde de-a lungul frontierelor vestice şi sud-vestice ale Uniunii Sovietice, din Finlanda până în Bulgaria, există cu acordul vecinului dominant, ale cărui interese militare şi economice le servesc.

Coreea şi balanţa de putere

Toţi aceşti factori diferiţi au influenţat succesiv soarta Coreei. Din cauza poziţiei geografice, în vecinătatea Chinei, a existat ca stat autonom în cea mai mare parte a istoriei sale, în virtutea controlului sau influenţei puternicului său vecin. Oricând puterea Chinei nu era suficientă pentru a-i proteja autonomia, o altă naţiune, în general Japonia, încerca să obţină un cap de pod în peninsula coreeană. Din secolul I î.Hr., statutul internaţional al Coreei a fost determinat fie de supremaţia chineză, fie de rivalitatea dintre China şi Japonia.

Însăşi unificarea din secolul al VII-lea a fost rezultatul intervenţiei chineze. Din secolul al XIII-lea şi până la decăderea puterii chineze în secolul al XIX-lea, Coreea a fost vasala Chinei şi a acceptat dominaţia sa politică şi culturală. De la sfârşitul secolului al XVI-lea, după ce a încercat să ocupe fără succes Coreea, Japonia a opus pretenţiilor Chinei propriile sale ambiţii de control asupra ţării. Japonia a fost în stare să le realizeze ca urmare a victoriei din războiul sino-japonez din 1894-1895. Atunci, Japonia a fost sfidată de Rusia şi, din 1896, influenţa Moscovei a devenit dominantă. Rivalitatea dintre Japonia şi Rusia pentru controlul Coreei a luat sfârşit odată cu înfrângerea Rusiei în războiul ruso-japonez. Ferm stabilit, controlul japonez a luat sfârşit odată cu înfrângerea în cel de-al doilea război mondial. De atunci, Statele Unite au înlocuit Japonia ca piedică în faţa ambiţiilor Rusiei în Coreea. Intervenind în războiul din Coreea, China şi-a reluat interesul tradiţional. Astfel, pentru mai mult de două sute de ani, soarta unei ţări a depins de predominanţa unei singure naţiuni sau de balanţa de putere dintre două naţiuni care rivalizau pentru controlul său.

12. Diferite metode ale balansării puterii

Procesul de balansare se poate desfăşura scăzând greutatea talerului mai greu sau crescând-o pe cea a talerului mai uşor.

Divide et impera

Prima metodă şi-a găsit manifestarea clasică în maxima „divide et impera”, în afara impunerii de condiţii oneroase în tratatele de pace şi de incitarea la trădare şi revoluţii. Ea a fost utilizată de naţiunile care au încercat să-şi slăbească rivalii sau să-i menţină aşa cum erau, divizându-i ori menţinându-i divizaţi. În epoca modernă, cele mai consistente şi importante politici de acest tip sunt cea a Franţei faţă de Germania şi strategia Uniunii Sovietice faţă de restul Europei. Din secolul al XVII-lea până la sfârşitul celui de-al doilea război mondial, principiul permanent al politicii franceze consta în a favoriza împărţirea imperiului german într-un număr de state mici şi independente sau în a preveni unificarea lor. Sprijinirea prinţilor protestanţi de către Richelieu, a Confederaţiei Rinului de către Napoleon I, a prinţilor din sudul Germaniei de către Napoleon al III-lea şi susţinerea mişcărilor separatiste eşuate de după primul război mondial sau opoziţia faţă de unificarea Germaniei după a doua conflagraţie – toate îşi găsesc numitorul comun în consideraţiile balanţei de putere din Europa, pe care Franţa o găsea ameninţată de un stat german puternic. În mod asemănător, Uniunea Sovietică – din anii ’20 până în prezent – s-a opus hotărât tuturor planurilor de unire a Europei, presupunând că îmbinarea forţelor divizate într-un „bloc occidental” ar oferi inamicilor Uniunii Sovietice o putere atât de mare, încât i-ar pune în pericol securitatea.

Cealaltă metodă de balansare a puterii mai multor naţiuni constă în sprijinirea naţiunii mai slabe. Această metodă poate fi aplicată prin două mijloace diferite : *B* îşi poate creşte puterea suficient pentru a egala, dacă nu chiar depăşi, puterea lui *A*, şi viceversa ; sau *B* îşi poate combina puterea cu cea a celorlalte naţiuni care urmăresc obiective politice în ceea ce o priveşte pe *A*, situaţie în care *A* se va coaliza cu toate naţiunile cu obiective identice faţă de *B*. Prima alternativă este exemplificată de politica de compensaţii şi prin cursa înarmărilor, la fel ca şi prin dezarmare ; a doua, prin politica alianţelor.

Compensaţiile

Compensaţiile teritoriale erau un instrument uzual în secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea pentru menţinerea unei balanţe de putere care fusese perturbată sau urma a fi ameninţată de achiziţiile teritoriale făcute de o naţiune. Tratatul de la Utrecht din 1713, care a pus capăt războiului pentru succesiunea la tronul Spaniei, a recunoscut pentru prima oară în mod expres principiul balanţei de putere prin compensaţii. A prevăzut diviziunea majorităţii posesiunilor spaniole, europene şi coloniale între Habsburgi şi Bourboni, *ad conservandum in Europa equilibrium*, aşa cum era scris în document.

Cele trei împărţiri ale Poloniei din 1772, 1793 şi 1795, care într-un anumit sens au marcat sfârşitul perioadei clasice a balanţei de putere, din motive pe care le vom discuta ulterior[1], i-au reafirmat esenţa, procedând la principiul compensaţiilor. Deoarece achiziţiile teritoriale în contul respectivului stat de către oricare dintre naţiunile interesate – Austria, Prusia şi Rusia – prin excluderea celorlalte ar fi răsturnat balanţa de putere, cele trei naţiuni au căzut de acord să împartă teritoriul într-un asemenea mod, încât distribuţia de putere între ele să fie aproximativ egală cu cea de dinainte. În tratatul din 1772, încheiat între Austria şi Rusia, chiar era stipulat că „achiziţiile… vor fi complet egale, fiind interzis ca dimensiunea unei porţiuni să depăşească partea celuilalt".

Fertilitatea solului, numărul şi calitatea populaţiei vizate au fost utilizate ca standarde obiective pentru determinarea creşterii puterii pe care fiecare naţiune a dobândit-o prin achiziţia teritoriului. În timp ce în secolul al XVIII-lea standardul era aplicat mai curând imprecis, Congresul de la Viena a rafinat politica de compensaţii, desemnând o comisie statistică în 1815 însărcinată cu evaluarea teritoriilor prin standardele numărului, calităţii şi tipului de populaţie.

La sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului XX, principiul compensaţiei a fost aplicat intenţionat în distribuţia teritoriilor coloniale şi în delimitarea sferelor coloniale şi semicoloniale de influenţă. Africa, în special, a fost atunci obiectul numeroaselor tratate care au delimitat sferele de influenţă ale marilor puteri coloniale. Astfel, competiţia dintre Franţa, Marea Britanie şi Italia pentru dominaţia Etiopiei a fost temporar soluţionată după modelul polonez, prin tratatul din 1906, care împărţea ţara în trei sfere de influenţă, desemnate pentru a stabili balanţa de putere regională între naţiunile implicate. În mod asemănător, rivalitatea dintre Marea Britanie şi Rusia legată de Iran a condus la tratatul anglo-rus din 1907, care delimita sferele de influenţă ale semnatarilor şi o zonă neutră sub controlul Iranului. Aici, compensaţia constă nu numai în cedarea suveranităţii, ci mai curând în rezervarea pentru beneficiul exclusiv al unei anumite naţiuni a unor teritorii pentru exploatare comercială, infiltrare politică şi militară şi, eventual, instaurarea suveranităţii. Cu alte cuvinte, o naţiune are dreptul să acţioneze în propria sferă de influenţă în absenţa concurenţei sau opoziţiei altei naţiuni, fără a deţine drepturi exclusive asupra teritoriului în cauză. În replică, cealaltă putea să pretindă aceleaşi drepturi pentru propria sa sferă de influenţă.

---

1. Vezi p. 233.

Chiar când principiul compensaţiei nu a fost aplicat intenţionat ca în tratatele de mai sus, el nu a lipsit nicăieri din aranjamentele politice, teritoriale sau de altă natură din cadrul sistemului balanţei de putere. Astfel, nici o naţiune nu va ceda avantaje politice alteia fără aşteptarea, justificată sau nu, de a primi în schimb avantaje proporţionale. Negocierile diplomatice, care duc la rezultate prin compromisuri politice, constituie însuşi principiul compensării în forma sa cea mai generală şi, ca atare, este legat organic de balanţa de putere.

Înarmarea

Principalul mijloc prin care o naţiune încearcă să menţină sau să restabilească balanţa de putere este înarmarea. Cursa înarmărilor, în care naţiunea *A* încearcă să ţină pasul cu înarmarea lui *B* şi apoi s-o depăşească, este instrumentul tipic al unei balanţe instabile, dinamice. Corolarul necesar al acesteia este constant în sporirea efortului pregătirilor militare, care consumă un procent din ce în ce mai mare din bugetul naţional şi întăresc temerile, suspiciunile şi insecuritatea. Acest principiu se poate exemplifica prin situaţia de dinaintea primului război mondial – rivalitatea navală dintre Germania şi Marea Britanie şi competiţia dintre armatele franceză şi germană.

Recunoscând specificul acestor situaţii încă de la sfârşitul războaielor napoleoniene, s-au încercat diferite formule pentru a se crea o balanţă stabilă a puterii, dacă nu chiar stabilirea păcii eterne, prin dezarmarea proporţională a naţiunilor rivale. Tehnica de consolidare a echilibrului de putere prin reduceri echivalente ale înarmării este oarecum similară celei a compensaţiilor teritoriale. Amândouă necesită o evaluare cantitativă a influenţei pe care acordul îl va exercita probabil asupra puterii lor. Dificultatea de a realiza acest lucru – în corelarea, de pildă, a puterii militare franceze din 1932 cu puterea militară reprezentată de potenţialul industrial al Germaniei – a contribuit la eşuarea majorităţii tentativelor de a crea o balanţă stabilă de putere prin dezarmare. Singurul exemplu de succes a fost Tratatul Naval de la Washington din 1922, prin care Marea Britanie, Statele Unite, Japonia, Franţa şi Italia au căzut de acord să-şi reducă proporţional şi să-şi restrângă înarmarea navală. Dar trebuie remarcat că acest tratat era un acord general politic şi teritorial în Pacific, care a încercat să stabilizeze relaţiile de putere pe baza predominanţei anglo-americane[2].

Alianţele

Cea mai importantă manifestare istorică a balanţei de putere se regăseşte însă nu în echilibrul a două naţiuni izolate, ci în relaţiile dintre o naţiune sau o alianţă de naţiuni şi o altă alianţă.

---

2. Problema dezarmării va fi discutată în detaliu în capitolul 23.

Natura generală a alianțelor

Alianțele sunt o funcție necesară a balanței de putere, funcționând într-un sistem multistatal. Națiunile rivale *A* și *B* au trei opțiuni pentru a-și menține și ameliora pozițiile relative de putere. Ele pot să-și crească propria putere ; pot să-și adauge puterea unei alte națiuni sau pot împiedica adversarul să facă acest lucru. Atunci când aleg prima alternativă, ele se lansează într-o cursă a înarmării. Când le aleg pe ultimele, recurg la o politică a alianțelor.

Dacă o națiune va urmări o politică a alianțelor, aceasta nu reprezintă o problemă de principiu, ci una de eficiență politică. O națiune va evita coalizarea dacă va considera că este suficient de puternică pentru a rezista singură sau că povara acordurilor rezultate în urma alianței va depăși avantajele anticipate. Dintr-unul din motivele respective sau din amândouă, Marea Britanie și Statele Unite au evitat alianțele cu alte națiuni pe timp de pace.

Însă cele două țări nu au încheiat nici o alianță între ele chiar dacă, de la proclamarea doctrinei Monroe în 1823 până la atacul de la Pearl Harbor din 1941, ele s-au comportat, cel puțin în relațiile cu celelalte națiuni europene, ca și cum ar fi fost aliate. Relația din această perioadă a oferit un alt exemplu de situație în care națiunile refuză alianțele. Ea se întâlnește atunci când interesele necesită evident politici și acțiuni concertate, pe care o formulare explicită a scopurilor, strategiilor și acțiunilor într-un tratat de alianță ar face-o să pară redundantă.

Statele Unite și Marea Britanie au avut un interes comun în ceea ce privește continentul european : menținerea balanței de putere. Ca urmare a acestei identități a intereselor, ele s-au regăsit aproape inevitabil în tabăra opusă națiunii care s-a întâmplat să amenințe echilibrul. Iar în momentul în care Marea Britanie a pornit la război, în 1914 și 1939, pentru a proteja balanța de putere, Statele Unite au sprijinit-o, la început, cu o lipsă de imparțialitate bătătoare la ochi pentru comportamentul anticipat din partea unui neutru, apoi i s-a alăturat pe câmpul de luptă. Dacă ar fi avut un tratat de alianță în 1914 și 1939, Statele Unite ar fi declarat război mai devreme, dar politica lor generală și acțiunile concrete nu ar fi fost diferite din punct de vedere material.

Nu orice interese comune, necesitând politici și acțiuni comune, implică și codificarea legală într-o alianță explicită. Dar, pe de altă parte, o alianță are nevoie în mod obligatoriu la bază și de o comunitate a intereselor[3]. În ce condiții deci interesele comune solicită formarea unei alianțe ? Cu ce contribuie ea la o comunitate a scopurilor deja existentă ?

O alianță adaugă precizie, mai ales în forma limitelor, unei comunități de interese existente, politicilor generale și măsurilor concrete ce le deservesc[4]. Scopurile comune ale națiunilor nu sunt de obicei atât de precise și limitate în ceea ce privește regiunea geografică, obiectivele și politicile adecvate cum erau interesele americane și britanice de

3. Vezi citatele din Tucidide și lordul Salisbury, p. 50.
4. Parcurgând tratatele de alianță din secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, suntem surprinși de precizia cu care erau definite obligațiile de a furniza trupe, echipament, suport logistic, hrană, bani etc.

menţinere a balanţei de putere europeană. Nici nu sunt atât de incapabile în precizarea şi stabilirea limitelor în ceea ce priveşte potenţialul inamic comun. Deşi o alianţă obişnuită este îndreptată împotriva unei anumite naţiuni sau a unui grup, adversarul comunităţii de interese anglo-americane nu putea să fie identificat dinainte, deoarece inamicul era reprezentat de oricine ameninţa balanţa de putere europeană. Aşa cum Jefferson îşi schimba simpatiile între Napoleon şi Marea Britanie după cum ameninţau balanţa de putere a timpului, la fel în secolul ce a urmat războaielor napoleoniene, Washingtonul şi Londra au trebuit să decidă, în lumina condiţiilor variabile, cine reprezenta pericolul cel mai mare pe moment. Acest caracter nedefinit al inamicului, determinat nu individual, ci prin funcţia sa, ne aminteşte de o caracteristică asemănătoare a securităţii colective, care este îndreptată împotriva unui agresor abstract, indiferent cine ar fi el.

Interesele obişnuite care unesc două naţiuni împotriva unui terţe părţi sunt mai clar definite în ceea ce priveşte identificarea adversarului, dar şi mai puţin precise în legătură cu măsurile care trebuie adoptate şi politicile care trebuie urmărite. În ultimele decenii ale secolului al XIX-lea, Franţa era rivala Germaniei, iar Rusia se opunea Austriei, în timp ce Austria era aliată cu Germania împotriva Franţei şi Rusiei. Cum ar fi putut interesele Franţei şi Rusiei să ajungă la un numitor comun, cu o strategie şi acţiuni comune? Cum ar fi fost definit *casus foederis*, astfel încât aliaţii şi adversarii să fi ştiut la ce să se aştepte în anumite situaţii care le afectau interesele? Tratatul din 1894 trebuia să îndeplinească aceste funcţii. Dacă obiectivele şi strategiile alianţei franco-ruse din 1894 ar fi fost la fel de clare ca şi cele ale cooperării anglo-americane în Europa, nu ar fi fost necesar nici un tratat de alianţă. Dacă adversarul ar fi fost la fel de incert, nici un tratat nu ar fi fost fezabil.

Nu orice comunitate de interese necesitând cooperarea între două sau mai multe acţiuni implică precizarea condiţiilor în prevederile legale ale unui tratat de alianţă. Doar atunci când interesele comune sunt insuficient dezvoltate ca politici şi acţiuni, este necesar un astfel de document, pentru a le explica şi a le face operative. Interesele respective, la fel ca şi alianţele şi politicile subordonate, se pot clasifica în cinci categorii după: natura proprie şi relaţii; distribuţia beneficiilor şi a puterii; anvergura intereselor implicate; durata; şi eficienţa. În consecinţă, putem distinge între alianţe servind scopuri şi strategii identice, complementare şi ideologice. Mai mult, este posibil să distingem între alianţe reciproce şi unilaterale; generale şi limitate; temporare şi permanente, operative şi disfuncţionale.

Coaliţia anglo-americană în ceea ce priveşte Europa oferă exemplul clasic al unei alianţe cu interese identice; scopul unui partener – menţinerea balanţei continentale de putere – este acelaşi cu scopul celui de-al doilea. Alianţa dintre Statele Unite şi Pakistan este unul dintre multele exemple contemporane de alianţă care serveşte scopuri complementare. Pentru SUA, interesul urmărit este acela de a-şi extinde politica de îndiguire; pentru Pakistan, el se referă în special la creşterea potenţialului său politic, militar şi economic faţă de vecini.

Modelele pure de alianţe ideologice sunt reprezentate de tratatul Sfintei Alianţe din 1815 şi Carta Atlanticului din 1941. Ambele documente au prevăzut principiile morale generale la care aderau semnatarii şi scopurile generale pe care trebuiau să le îndeplinească. Tratatul Ligii Arabe din 1945 a oferit un exemplu de alianţă exprimând, după războiul cu Israelul din 1948, mai ales o solidaritate ideologică.

Mult mai des întâlnită este adăugarea angajamentelor ideologice la cele materiale din acelaşi tratat[5]. Astfel, Alianţa celor trei împăraţi din 1873 prevedea asistenţa militară între Austria, Germania şi Rusia în cazul unui atac îndreptat împotriva oricăreia dintre ele şi sublinia solidaritatea celor trei monarhii împotriva subversiunii republicane. În contemporaneitate, angajamentul împotriva subversiunii sovietice, introdus în tratatele de alianţă, îndeplineşte o funcţie similară. Elementul ideologic se manifestă şi în interpretarea oficială a unei alianţe fundamentate pe interese materiale, în termenii unei solidarităţi care transcende limitele primelor. Concepţia alianţei anglo-americane, comună înaintea invaziei britanice în Egipt din 1956 – privită ca incluzivă şi globală, fundamentată pe o cultură comună – constituie un exemplu în acest sens.

Trebuie distinse trei posibilităţi în ceea ce priveşte efectul politic al factorului ideologic asupra unei alianţe. Una pur ideologică, separată de consideraţiile materiale, este destinată eşecului ; ea nu poate determina politici, ghida acţiuni, inducând în eroare prin aparenţa unei solidarităţi politice când ea de fapt lipseşte. Alăturat unei reale comunităţi a intereselor, acest element poate întări alianţa, mobilizând în sprijinul său convingeri morale şi preferinţe emoţionale. Poate să o şi slăbească însă, ascunzând natura şi limitele intereselor împărtăşite pe care alianţa ar fi trebuit să le exemplifice ; dând naştere la aşteptări asupra strategiilor şi acţiunilor politice, va dezamăgi. Pentru ambele posibilităţi, alianţa anglo-americană este, din nou, un exemplu.

În mod ideal, distribuţia câştigurilor ar trebui să fie una a deplinei reciprocităţi : serviciile îndeplinite de părţi sunt echivalente cu beneficiile primite. Modelul este cel mai bine aproximat într-o alianţă a egalilor care au acelaşi interes : ca răspuns la un stimul, resursele egale ale tuturor servesc unui singur scop. La cealaltă extremă se află unilateralitatea, o *societas leonia*, în care un membru primeşte din beneficii partea leului, în timp ce restul contribuie cel mai mult. Atât timp cât obiectivul alianţei este menţinerea integrităţii teritoriale şi politice a celor mai mici, aceasta nu se poate deosebi de un tratat de garanţie. Interesele complementare sunt mai predispuse la o asemenea disproporţie, deoarece sunt prin definiţie deosebite în esenţă, iar evaluarea lor comparativă va fi probabil deformată de o interpretare subiectivă. O superioritate marcantă a puterii va spori credibilitatea interpretării.

Este probabil ca distribuţia beneficiilor să reflecte relaţiile de putere dintr-o alianţă, ca şi stabilirea politicilor. O mare putere are o imensă şansă de a se impune în faţa aliaţilor mai mici în ceea ce priveşte beneficiile şi politicile, motiv pentru care Machiavelli a avertizat naţiunile slabe împotriva coalizării cu cele mai puternice, exceptând situaţiile absolut necesare[6]. Un astfel de exemplu îl constituie relaţiile dintre Statele Unite şi Coreea de Sud.

Cu toate acestea, corelaţia dintre beneficii, politici şi putere nu este inevitabilă. O naţiune slabă ar putea să deţină un element atât de important pentru aliatul mai puternic, încât să fie de neînlocuit. Aici, beneficiul unic pe care primul îl poate da sau refuza îi poate oferi într-o alianţă un statut complet diferit de reala distribuţie a

---

5. Trebuie menţionat că Sfânta Alianţă şi Carta Atlanticului s-au alăturat de obicei angajamentelor materiale din alte documente legale.
6. *The Prince*, capitolul 21.

puterii. În istoria recentă, putem evidenţia relaţiile dintre Statele Unite şi Spania în legătură cu bazele militare şi cele cu Arabia Saudită pentru petrol.

Interpretarea eronată a alianţei anglo-americane menţionată mai sus ilustrează şi confuzia dintre alianţele limitate şi cele generale. În era războiului total, alianţele tind să devină generale, în sensul în care se referă la interesele globale ale participanţilor, atât în ceea ce priveşte conducerea confruntărilor, cât şi acordurile de pace. Pe de altă parte, alianţele pe timp de pace tind să se limiteze la o fracţiune din scopurile şi obiectivele semnatarilor. O naţiune va încheia mai multe alianţe cu diverse naţiuni, alianţe care se pot suprapune şi contrazice în chestiuni specifice.

O alianţă tipică îşi propune să transforme o mică fracţiune din interesele totale ale membrilor în politici şi măsuri comune. Unele sunt irelevante pentru scopurile sale, altele le sprijină, sunt divergente sau incompatibile cu ele. Deci, o alianţă tipică este localizată într-un câmp dinamic al diferitelor interese şi scopuri. Funcţionalitatea şi durata alianţei depind de puterea intereselor care o susţin, în comparaţie cu celelalte obiective ale naţiunilor implicate. Valoarea şi şansele unei alianţe, oricât de limitată ar fi ea ca anvergură, trebuie evaluată în contextul politicilor generale în care este de aşteptat să opereze.

Alianţele generice sunt de obicei scurte şi cel mai des întâlnite în război deoarece, în mod obligatoriu, interesul suprem al câştigării războiului şi al realizării prin tratatele de pace a intereselor pentru care a fost declanşat conflictul va ceda în faţa scopurilor separate şi frecvent incompatibile ale celorlalte interese. Pe de altă parte, există o corelaţie între continuitatea unei alianţe şi caracterul limitat al scopurilor pe care le serveşte : numai un asemenea interes specific, restrâns, poate dura suficient de mult pentru a-i asigura durabilitatea[7]. Alianţa dintre Marea Britanie şi Portugalia, încheiată în 1703, a rezistat timp de secole deoarece interesele Lisabonei în protejarea porturilor de către flota britanică şi cel al Londrei în controlul coastei portugheze a Atlanticului au durat. Dar se poate afirma, ca o observaţie istorică generală, că în timp ce tratatele de alianţă au prevăzut frecvent valabilitatea „eternă" sau perioade de 10-20 de ani, ele nu aveau cum să fie mai rezistente decât configuraţiile în general precare şi instabile ale intereselor comune pe care trebuiau să le realizeze. Ca regulă, ele au fost de scurtă durată.

Dependenţa alianţelor de comunitatea de interese explică şi deosebirea dintre alianţele operative şi cele disfuncţionale. Pentru ca o alianţă să fie funcţională – să coordoneze politicile generale şi măsurile concrete ale membrilor săi –, aceştia trebuie să cadă de acord nu numai asupra obiectivelor generale, ci şi asupra strategiilor şi acţiunilor. Multe alianţe au rămas valabile pe hârtie pentru că nu s-a ajuns la un asemenea rezultat, fiindcă această comunitate a intereselor nu s-a extins, dincolo de scopurile generale, spre politicile şi măsurile concrete. Exemplul clasic al unei alianţe disfuncţionale este cea dintre Statele Unite şi Franţa, anulată de proclamaţia de neutralitate a lui Washington din 1793, după izbucnirea Războiului Primei Coaliţii, între Franţa şi monarhiile europene. Hamilton şi-a justificat poziţia printr-un argument generic : „Nu ar exista vreo proporţie între pericolele şi costurile pe care le riscă Statele Unite participând la război şi beneficiile pe care natura stipulărilor acestora pot să le asigure

7. Totuşi, corelaţia nu poate fi inversată. În special în secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea erau frecvent încheiate alianţe ad-hoc pentru a contracara un atac, a lansa unul sau pentru a inaugura o expediţie. După epuizarea ocaziei specifice, alianţa rămânea fără obiect şi lua sfârşit.

Franței sau pe care le-ar dobândi Franța prin implicarea SUA". Alianțele franco-ruse din 1935 și 1944 și cea anglo-rusă din 1942 sunt alte cazuri similare. Validitatea legală a tratatelor și invocarea lor propagandistă pot induce ușor în eroare observatorii în legătură cu eficiența lor reală. Evaluarea corectă necesită examinarea politicilor și a acțiunilor concrete pe care părțile le-au întreprins pentru implementarea unei alianțe.

Aceste considerații au o deosebită importanță pentru alianțele dintre o putere nucleară *A* și una nonnucleară *B* îndreptată împotriva unei alte puteri nucleare *C*. Va risca *A* distrugerea sa nucleară de către *C* pentru a-și respecta obligațiile față de *B*? Riscul major implicat trezește îndoieli asupra calității operaționale a acestei alianțe. Îndoiala respectivă, enunțată pentru prima dată explicit de generalul De Gaulle, a slăbit legătura dintre Statele Unite și unii dintre cei mai importanți aliați ai lor.

Alianțe versus *dominație mondială*

Deși balanța de putere ca rezultat natural și inevitabil al luptei pentru putere este la fel de veche ca și istoria politică însăși, de obicei, reflecțiile teoretice sistematice – începute în secolul al XVI-lea și atingând punctul culminant în secolele al XVIII-lea și al XIX-lea – au conceput balanța de putere ca pe un instrument defensiv al unei alianțe de națiuni – îngrijorate pentru independența lor – împotriva planurilor altei națiuni de a obține dominația mondială, denumită atunci monarhie universală. Amenințată direct de *A*, *B* se coalizează cu *C*, *D* și *E*, aflate într-un potențial pericol, pentru a provoca eșecul ambițiilor lui *A*. Polibiu a indicat astfel esența acestei configurații în analiza relațiilor dintre romani, cartaginezi și Hieron din Siracuza:

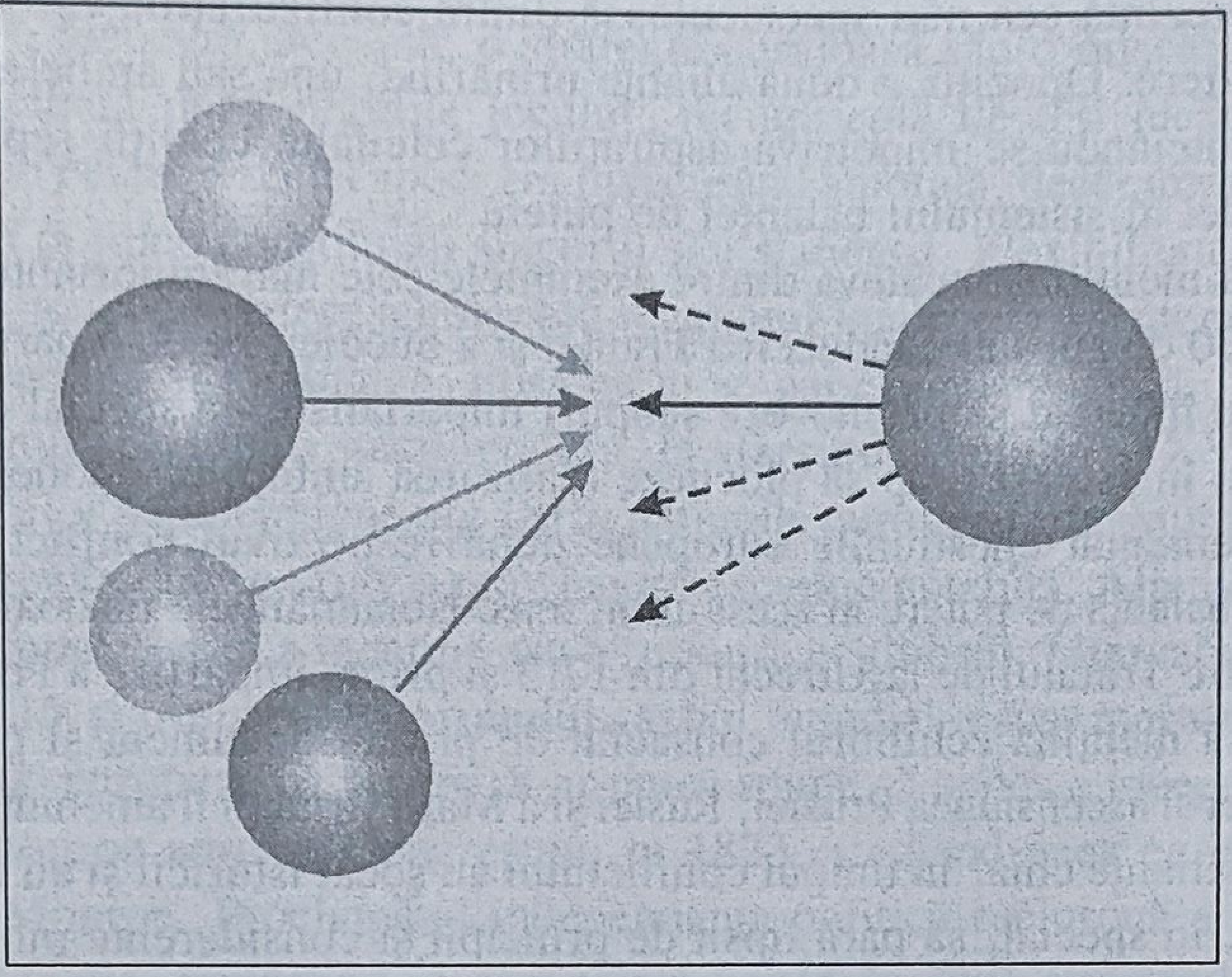
> Fiind încolțiți din toate părțile, cartaginezii au fost obligați să apeleze la toți aliații. În cursul actualului război, Hieron fusese cel mai prompt în a le răspunde cererilor și era acum mai complezent decât de obicei, fiind convins că era în interesul său, atât pentru protecția posesiunilor siciliene, cât și pentru prietenia cu romanii, ca orașul să supraviețuiască și ca puterea dominantă să nu-și atingă ușor scopurile finale. Aici a gândit foarte înțelept și atent, pentru că aceste chestiuni nu trebuie niciodată neglijate și nu ar trebui să contribuim la obținerea unei puteri atât de mari de către un stat, încât nimeni să nu îndrăznească să-și susțină nici măcar drepturile recunoscute[8].

În modernitate, după istoricii și oamenii de stat florentini Rucellai și Guicciardini, Francis Bacon a fost primul care a recunoscut esența balanței de putere prin alianțe în eseul său *Of Empire*:

> În primul rând, pentru vecinii lor nu poate fi dată o altă regulă generală (ocaziile diferind atât de mult) cu excepția celei universale, care spune că prinții trebuie să fie prudenți pentru ca nici unul dintre vecini să nu crească atât de mult (prin mărirea teritoriului, comerț, coaliții și altele), încât să fie în stare să provoace mult mai multe pagube decât cele la care pot primii să riposteze... În timpul acelui triumvirat al monarhilor dintre regele Henric al VIII-lea al Angliei, Francisc I al Franței și împăratul Carol Quintul exista o asemenea supraveghere, încât nici unul dintre ei nu putea câștiga o palmă de pământ

8. *Polybius*, vol. I, p. 83.

fără ca ceilalţi să nu-l contrabalanseze prin alianţe sau război dacă era necesar şi nu ar fi fost înţelept să renunţe la interes ; la fel s-a întâmplat cu acea Ligă (despre care Guicciardini spunea că reprezenta securitatea Italiei) încheiată între Ferdinand, rege al Neapolelui, Lorenzo Medici şi Ludovic Sforza, stăpânitori unul al Florenţei, celălalt al Milanului.



Alianţele pe care Francisc I le-a încheiat cu Henric al VIII-lea şi cu turcii pentru a preveni stabilizarea şi extinderea imperiului lui Carol al V-lea de Habsburg sunt primul exemplu modern la scară mare al funcţionării balanţei de putere între o alianţă şi o naţiune care intenţiona să instituie monarhia universală. În a doua jumătate a secolului al XVII-lea, Ludovic al XIV-lea al Franţei a preluat rolul Habsburgilor şi a declanşat o reacţie similară din partea naţiunilor europene. Astfel s-au înfiinţat alianţe în jurul Angliei şi Olandei, cu scopul de a proteja naţiunile europene de dominaţia franceză şi de a stabili un nou echilibru între Franţa şi restul Europei.

Războaiele împotriva Franţei din 1789 şi împotriva lui Napoleon au arătat aceeaşi configuraţie a unei puteri preponderente vizând dominaţia mondială, care a trezit opoziţia unei coaliţii pentru menţinerea independenţei. Manifestul prin care Prima Coaliţie a iniţiat respectivele conflicte în 1792 declara că „nici o putere interesată în menţinerea balanţei de putere în Europa nu poate să privească indiferent regatul Franţei, cândva o greutate importantă în această balanţă, ajuns acum în situaţia de a suporta tulburări interne şi ororile haosului şi anarhiei care într-un fel i-au distrus existenţa politică". Iar atunci când războaiele se apropiau de sfârşit, scopul puterilor aliate încă era, după cum se specifică în textul Convenţiei de la Paris din 23 aprilie 1814, acela „de a pune capăt nenorocirilor Europei şi de a face linişte prin dreapta distribuţie a forţelor între naţiunile din care este alcătuită" – adică printr-o nouă balanţă de putere. Coaliţia care a luptat în al doilea război mondial împotriva Germaniei şi Japoniei şi-a datorat existenţa aceleiaşi temeri comune a participanţilor faţă de naţionalismul celor două şi a urmărit acelaşi scop, de a-şi menţine independenţa printr-o nouă balanţă de putere. La fel, începând de la sfârşitul anilor '40, alianţele bi- şi multilaterale occidentale şi-au propus ca obiectiv oprirea expansionismului Uniunii Sovietice prin crearea unui nou echilibru global.

Alianțe versus *contraalianțe*

Conflictul dintre o alianță a națiunilor care-și apără independența și un potențial cuceritor reprezintă cea mai spectaculoasă dintre configurațiile cărora le dă naștere balanța de putere. Opoziția a două alianțe urmărind, una sau ambele, scopuri imperialiste și protejându-se împotriva aspirațiilor celeilalte coaliții reprezintă cel mai frecvent model al sistemului balanței de putere.

Ajunge să menționăm câteva dintre exemplele cele mai importante. Coalițiile din Războiul de 30 de ani sub conducerea Franței și a Suediei, pe de o parte, și a Austriei, pe de alta, au încercat să promoveze scopuri imperialiste, în special cele ale Suediei și Austriei, și în același timp să blocheze realizarea ambițiilor oponenților. Tratatele care au reglementat chestiunile europene după respectivul conflict au încercat să stabilească o balanță de putere în acest ultim sens. Nenumăratele războaie de coaliție din perioada dintre Tratatul de la Utrecht din 1713 și prima împărțire a Poloniei din 1772 au încercat să mențină echilibrul consacrat de primul document și pe care declinul puterii Suediei și ascensiunea Prusiei, Rusiei și a Marii Britanii îl amenințau. Schimbările frecvente de alianțe chiar în timpul conflictului au șocat istoricii și au făcut ca secolul al XVIII-lea, în special, să pară lipsit de principii și considerente morale. Împotriva acestui tip de politică externă a avertizat Washington în mesajul său de adio.

Perioada a fost însă una de aur pentru balanța de putere, atât în teorie, cât și în practică. În această epocă s-a publicat majoritatea literaturii dedicate acestui subiect, iar domnitorii Europei o priveau ca pe principiul suprem care le putea ghida comportamentul în chestiunile internaționale. După cum scria Frederic cel Mare:

> Este ușor de remarcat că Europa politică se află într-o situație violentă: și-a pierdut, cum s-ar spune, echilibrul și se află într-o stare în care nu poate rămâne prea mult fără a risca. Este asemănătoare corpului uman, care subzistă numai printr-un amestec egal de acizi și baze; când una dintre cele două substanțe predomină, corpul suferă, iar sănătatea este serios afectată. Atunci când crește și mai mult, se poate provoca distrugerea întregii mașinării. Astfel, când politica și prudența domnitorilor Europei pierd din vedere menținerea unei balanțe drepte între puterile predominante, constituția corpului politic este în pericol: întâlnim, pe de o parte, violență, iar pe de alta, slăbiciune; în prima, dorința de a invada orice, în a doua, imposibilitatea de a împiedica acest lucru; cel mai puternic impune legi, cel mai slab trebuie să le respecte; în cele din urmă, totul concură la sporirea dezordinii și a confuziei; ca un curent impetuos, cel mai puternic rupe zăgazurile, măturând totul în cale și expunând nefericitul organism revoluțiilor celor mai dezastruoase[9].

Este adevărat că prinții își permițeau să se ghideze după balanța de putere pentru a-și promova interesele. Realizând acest lucru, era inevitabil ca ei să schimbe taberele, să abandoneze vechile alianțe și să formeze altele noi ori de câte ori li se părea că balanța

9. Frederic cel Mare, „Considerations on the Present State of the Political Body of Europe", în *Œuvres de Frédéric le Grand* (Rudolph Decker, Berlin, 1848), vol. VIII, p. 24. Traducerea a fost realizată din franceză.

de putere era ameninţată şi că era nevoie de un nou aranjament al forţelor pentru a o reface. În acea perioadă, politica externă constituia cu adevărat un sport al regilor, care nu trebuia să fie luat mai în serios decât jocurile şi pariurile, cu o miză strict limitată şi complet lipsit de orice principiu transcendental. Politica internaţională era de aşa natură, încât ceea ce privim retrospectiv ca trădare şi imoralitate nu reprezenta mai mult decât o manevră elegantă, o strategie curajoasă sau o mişcare tactică bine planificată, executată după regulile jocului, recunoscută de toţi jucătorii ca fiind legală. Balanţa de putere a acelei epoci era mai curând amorală, decât imorală. Regulile tehnice ale artei politice constituiau singurul său standard. Flexibilitatea sa, meritul său specific din punct de vedere tehnic, era rezultatul ignorării consideraţiilor morale precum buna-credinţă şi loialitatea, lipsă ce ni se pare condamnabilă.

De la începutul sistemului statal modern, la sfârşitul secolului al XV-lea, până la sfârşitul războaielor napoleoniene din 1815, naţiunile europene constituiau elementele active ale balanţei de putere. Turcia era singura excepţie notabilă. Alianţele şi contra-alianţele se înfiinţau pentru a menţine sau a restaura echilibrul. Intervalul de un secol cuprins între 1815 şi declanşarea primului război mondial a fost martorul extinderii globale a balanţei europene de putere. S-ar putea spune că epoca a început cu mesajul preşedintelui Monroe adresat Congresului în 1823, statuând ceea ce este cunoscut drept doctrina Monroe. Proclamând independenţa politică reciprocă a Europei şi a emisferei occidentale, împărţind în consecinţă lumea în două sisteme politice, el a pus bazele transformării ulterioare a echilibrului european într-unul mondial.

Această schimbare a fost prevăzută şi formulată pentru prima dată la 12 decembrie 1826 în discursul pe care George Canning l-a ţinut în calitatea sa de ministru britanic de Externe în faţa Camerei Comunelor. El era criticat pentru că nu a început războiul împotriva Franţei pentru a restaura balanţa de putere, afectată de invadarea Spaniei. În replică, a formulat o nouă teorie a balanţei de putere. Prin faptul că Marea Britanie le-a recunoscut independenţa, el a inclus proaspăt eliberatele republici latino-americane ca elemente active în balanţă. Canning a considerat că:

> Oare nu există alte mijloace, în afara războiului, pentru a restaura balanţa de putere? Este balanţa de putere un standard fix şi constant? Oare nu este unul aflat într-o continuă schimbare, odată cu progresele civilizaţiei şi cu apariţia a noi naţiuni în cadrul comunităţilor politice consacrate? Acum un secol şi jumătate, a trebuit ajustată balanţa între Franţa şi Spania, Olanda, Austria şi Anglia. Peste câţiva ani, Rusia a devenit şi ea o mare putere. Peste câtva timp, Prusia a devenit din nou nu doar o monarhie importantă, ci una dominantă. Deşi balanţa de putere a rămas, în principiu, la fel, mijloacele de ajustare a ei au devenit mai variate şi mai extinse. S-au lărgit proporţional cu numărul de state avut în vedere, proporţional, aş putea spune, cu numărul greutăţilor care puteau fi schimbate pe un taler sau altul... Oare nu există un alt mod de rezistenţă decât atacul direct împotriva Franţei – sau un război purtat pe pământ spaniol? Ce s-ar întâmpla dacă Spania ar fi predată rivalilor fără luptă – fără lupta noastră – şi posesia ei n-ar avea valoare pentru ei? Nu s-ar putea obţine compensaţii... prin mijloace mai bine adaptate timpurilor noastre? Dacă Franţa a ocupat Spania, era oare necesar să asediem Cadizul pentru a evita consecinţele? Nu, m-am uitat în altă parte şi am căutat material de compensaţie într-o altă emisferă. Uitându-mă la Spania pe care au cunoscut-o strămoşii noştri, am

decis că, dacă Franța ia Spania, nu trebuie să ia Spania împreună „cu Indiile". Am înființat Lumea Nouă pentru a reechilibra balanța celei Vechi[10].

Această tendință către o balanță globală de putere, funcționând pe baza alianțelor și contraalianțelor, și-a atins apogeul în timpul primului război mondial, la care au luat parte practic toate națiunile lumii, într-o tabără sau alta. Însăși desemnarea conflictului drept „mondial" indică acest lucru.

Spre deosebire de al doilea război mondial, primul a luat naștere exclusiv din teama de consecințele perturbării balanței europene de putere, amenințată în două regiuni: Belgia și Balcanii. Situată la frontiera de nord-est a Franței, păzind estul Canalului Mânecii, Belgia a fost un punct focal al rivalității dintre marile puteri, fără a fi suficient de puternică pentru a lua parte la ea. Era evident faptul că independența sa era necesară pentru balanța de putere în Europa. Anexarea ei de către oricare dintre marile națiuni ar fi făcut-o pe deținătoare mult prea puternică pentru securitatea celorlalte. Acest lucru a fost recunoscut încă din momentul în care Belgia și-a obținut independența cu sprijinul Marii Britanii, Austriei, Rusiei, Prusiei și Franței. Reunite la Londra, țările respective au declarat la 19 februarie 1831 că „au dreptul, iar evenimentele le impun datoria de a veghea ca provinciile belgiene, după ce vor deveni independente, să nu afecteze securitatea generală și balanța europeană de putere"[11].

Pentru atingerea acestui scop, în 1839, cele cinci națiuni implicate au încheiat un tratat prin care declarau Belgia „stat independent și permanent neutru", sub garanția colectivă a celor cinci semnatari. Declarația și-a propus să prevină o dată pentru totdeauna participarea Belgiei la balanța de putere europeană. Încălcarea neutralității de către Germania a cristalizat, în 1914, amenințarea la adresa echilibrului din partea acestui stat și a permis Marii Britanii să-și justifice participarea la război de partea Franței, Rusiei și aliaților lor.

Preocuparea Austriei, Marii Britanii și Rusiei pentru menținerea balanței de putere din Balcani a coincis cu slăbirea puterii turce în regiune. Războiul Crimeii din 1854-1856 a fost purtat de alianța dintre Franța, Marea Britanie și Turcia împotriva Rusiei, pentru a se păstra echilibrul în spațiul respectiv. Tratatul de alianță din 13 martie 1854 declara că „existența între actualele frontiere a Imperiului Otoman este de o importanță esențială pentru balanța de putere între statele europene". Rivalitățile și conflictele ulterioare, în special evenimentele care au condus la Congresul de la Berlin din 1878 și la războaiele balcanice din 1912 și 1913, erau eclipsate de teama că una dintre națiunile interesate de zona Balcanilor poate obține o creștere disproporționată în raport cu celelalte.

În anii premergători primului război mondial, importanța balanței de putere a sporit. Având în vedere că Tripla Alianță dintre Austria, Germania și Italia părea că balansează aproximativ Antanta dintre Franța, Rusia și Marea Britanie, combinațiile de putere care au obținut un avantaj decisiv în Balcani puteau duce ușor la un câștig decisiv pe plan european. Această temere a motivat Austria, în iulie 1914, să încerce reglarea conturilor cu Serbia o dată pentru totdeauna și a determinat Germania să sprijine necondiționat Austria. Aceeași frică a adus Rusia în situația de a susține Serbia, iar Franța, Rusia. În mesajul telegrafic din 2 august 1914, adresat regelui George al V-lea al Angliei,

10. *Speeches of the Right Honourable George Canning* (Londra, 1836), vol. VI, pp. 109-111.
11. *Protocols of Conferences in London Relative to the Affairs of Belgium* (1830-1831), p. 60.

ţarul rus a rezumat situaţia foarte bine când a susţinut că efectele dominaţiei Austriei asupra Serbiei „ar răsturna balanţa de putere în Balcani, care reprezintă un interes vital pentru imperiul meu, la fel ca şi pentru acele puteri care doresc menţinerea echilibrului de putere în Europa... Am încredere că ţara dumneavoastră va asista Franţa şi Rusia în lupta pentru păstrarea balanţei de putere în Europa"[12].

În perioada interbelică, Franţa a menţinut alianţe durabile cu Polonia, Cehoslovacia, Iugoslavia şi România, iar în 1935 a semnat o alianţă cu Uniunea Sovietică, care însă nu a fost pusă în practică. Strategia poate fi privită ca un fel de politică preventivă a balanţei de putere, care a anticipat revenirea Germaniei şi a încercat să păstreze statu-quoul de la Versailles în această situaţie. Pe de altă parte, formarea în 1936 a unei alianţe între Germania, Italia şi Japonia, intitulată Axa, a fost concepută ca o contragreutate împotriva alianţei dintre Franţa şi statele Europei de Est, care ar fi putut neutraliza concomitent şi Uniunea Sovietică.

Astfel, în realitate, perioada interbelică stă sub semnul balanţei de putere, implementată prin intermediul alianţelor şi contraalianţelor, deşi, teoretic, se presupunea că ea a fost înlocuită de principiul securităţii colective al Ligii Naţiunilor. De fapt, aşa cum se va arăta în detaliu mai departe[13], acesta nu a abolit balanţa de putere. Mai curând a reafirmat-o sub forma alianţei universale împotriva oricărui agresor potenţial, pornind de la presupunerea că o asemenea configuraţie va fi întotdeauna mai puternică decât agresorul. Securitatea colectivă diferă totuşi de balanţa de putere prin principiul asocierii în virtutea căruia este formată coaliţia. Alianţele balanţei de putere sunt formate de naţiuni individuale împotriva altora sau împotriva altor alianţe, pe baza a ceea ce fiecare consideră că reprezintă propriul său interes naţional. Principiul de organizare al securităţii colective constă în respectarea obligaţiilor morale şi legale conform cărora orice atac asupra unui membru al alianţei reprezintă un atac îndreptat împotriva tuturor. În consecinţă, se presupune că el funcţionează automat, agresiunea determinând funcţionarea imediată a contraalianţei, protejându-se astfel cu cea mai mare eficienţă posibilă pacea şi securitatea. Pe de altă parte, în realitate, alianţele din cadrul sistemului balanţei de putere sunt adesea nesigure, deoarece ele depind de considerentele politice ale membrilor. Abandonarea Triplei Alianţe de către Italia şi dezintegrarea sistemului francez de alianţe între 1935 şi 1939 ilustrează această slăbiciune a balanţei de putere.

„Custodele" balanţei

Ori de câte ori balanţa de putere se realizează prin intermediul alianţelor – cum s-a întâmplat, în general, de-a lungul istoriei Europei Occidentale –, se disting două posibile variaţii ale modelului. Pentru a utiliza modelul balanţei, sistemul poate fi compus din două scale, în fiecare regăsindu-se naţiunea sau naţiunile identificate cu aceeaşi politică a statu-quoului sau a imperialismului. De obicei, naţiunile continentale ale Europei au folosit balanţa de putere în acest fel.

---

12. *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914* (His Majesty's Stationery Office, Londra, 1926), vol. XI, p. 276.
13. Vezi capitolul 24.

Cu toate acestea, sistemul poate consta şi din două talere plus un al treilea element, „custodele" balanţei sau echilibratorul. Acesta nu se identifică întotdeauna cu strategiile unei naţiuni sau ale unui grup. Singurul obiectiv în cadrul sistemului constă în menţinerea balanţei, indiferent de politicile concrete pe care le serveşte ea. În consecinţă, echilibratorul îşi va arunca greutatea când pe un taler, când pe celălalt, ghidându-se după un singur criteriu – acela al poziţiilor lor relative. Astfel, el se va îndrepta întotdeauna spre cel care pare a fi mai ridicat, care este mai uşor. Într-o perioadă scurtă a istoriei, el poate deveni, consecutiv, prietenul şi duşmanul tuturor marilor puteri, cu condiţia ca acestea din urmă să ameninţe succesiv balanţa, încercând să obţină dominaţia asupra celorlalte şi ca ele să fie ameninţate de alţii care îşi doresc supremaţia. Pentru a parafraza o afirmaţie a lui Palmerston, deşi custodele balanţei nu are prieteni pe vecie, el nu are nici inamici pe vecie ; are numai interesul permanent de a menţine însăşi balanţa de putere.

Echilibratorul se află într-o poziţie de „splendidă izolare", separat prin propria voinţă. În timp ce talerele balanţei trebuie să rivalizeze între ele, el trebuie să refuze să se lege permanent de oricare dintre ele. Custodele balanţei aşteaptă cu o detaşare prudentă să vadă care taler are mai multe şanse să coboare. Izolarea sa este „splendidă" deoarece, prin politica sa externă, dusă inteligent, poate obţine preţurile cele mai mari de la cei pe care-i ajută, sprijinul său sau refuzul acestuia constituind factorul decisiv în lupta pentru putere. Acest sprijin, indiferent de beneficiul plătit, este tot timpul nesigur şi se schimbă concomitent cu balanţa, astfel că politicile sale trezesc resentimente şi sunt supuse oprobriului moral. În acest mod a fost privită Marea Britanie, cel mai important echilibrator al modernităţii, considerându-se că-i lasă pe alţii să-i poarte războaiele, că menţine Europa divizată pentru a domina continentul şi că instabilitatea strategiilor sale face imposibile alianţele. „Perfidul Albion" a devenit un clişeu în spusele celor care fie nu au reuşit să-i obţină sprijinul oricât de mult s-ar fi străduit, fie l-au pierdut după ce au plătit un preţ care li s-a părut prea mare.

Custodele balanţei ocupă poziţia-cheie a sistemului balanţei de putere, deoarece aceasta determină rezultatul conflictului de putere. În consecinţă, el a fost denumit „arbitrul" sistemului, decizând cine va câştiga şi cine va pierde. Făcând imposibilă pentru orice naţiune sau combinaţie de naţiuni obţinerea dominaţiei asupra altora, arbitrul şi-a menţinut propria independenţă, la fel ca şi pe a celorlalte naţiuni, şi deci este un factor foarte puternic în politica internaţională.

El îşi poate folosi puterea în trei modalităţi. Poate condiţiona alăturarea sa la o alianţă de anumite aspecte favorabile menţinerii sau restaurării balanţei ; poate face ca sprijinirea acordului de pace să depindă de condiţii similare ; în fine, în fiecare situaţie, în cursul procesului echilibrării puterii altora, poate să-şi promoveze interesele specifice, în afară de apărarea balanţei de putere.

Franţa, în timpul lui Ludovic al XIV-lea, şi Italia, în deceniile care au precedat primul război mondial, au încercat să joace acest rol de arbitru al balanţei de putere europene. Dar Franţa era prea adânc implicată în lupta pentru puterea continentală, făcea prea mult parte din balanţa de putere şi îi lipsea superioritatea categorică pentru a îndeplini această funcţie. Pe de altă parte, Italia nu avea suficientă greutate pentru a obţine poziţia-cheie. Din acest motiv, a primit numai oprobriul moral, dar nu şi

respectul pe care politicile asemănătoare le-au adus Marii Britanii. Doar Veneţia, în secolul al XVI-lea, şi Marea Britanie, începând cu domnia lui Henric al VIII-lea, au fost capabile să facă din menţinerea balanţei între alte naţiuni piatra de temelie a politicilor lor externe, folosind cele trei metode de mai sus, separat sau combinate.

Ideea a apărut pentru prima dată în legătură cu veneţienii, într-o scrisoare adresată în 1553, de regina Maria a Ungariei ambasadorului imperial în Anglia. Ea a arătat că italienii au motive întemeiate de a se opune Franţei, dar, a continuat ea, „ştiţi cum se tem de puterea unuia sau a altuia dintre cei doi prinţi [Carol Quintul şi Francisc I] şi cât de preocupaţi sunt să-şi echilibreze puterea”[14]. În anii următori, Veneţia a refuzat ofertele de alianţă care i se înaintaseră, iar decidenţii francezi au caracterizat situaţia asemănător, cu o referinţă specială la aspectele de izolare şi detaşare faţă de alianţa cu oricare dintre părţi. În 1554, de pildă, un ambasador veneţian i-a explicat un astfel de refuz lui Henric al II-lea al Franţei prin teama republicii că, în cazul morţii lui Carol Quintul, Spania ar deveni inferioară Franţei ; totuşi, Veneţia încerca „să menţină lucrurile în echilibru (*tener le cose in equale stato*)”. Un alt ambasador povestea că francezii explicau politica externă a Veneţiei prin suspiciunea acesteia faţă de creşterea puterii Franţei şi Spaniei. Ea dorea să prevină „înclinarea balanţei de oricare dintre părţi (*que la bilancia non pendesse da alcuna parte*)”. Ambasadorul a adăugat că „această politică este lăudată şi chiar admirată de oamenii inteligenţi ; în aceste vremuri tulburi, cel slab nu-şi găseşte protecţia altundeva decât în Republica Veneţiei şi deci italienii, mai ales, îi doresc independenţa şi îi încurajează pregătirile de război”[15].

Exemplul clasic de echilibrator a fost oferit totuşi de Marea Britanie. Lui Henric al VIII-lea îi este atribuită maxima *cui adhaero praeest* („cel pe care-l susţin va câştiga”). Se spune că a comandat picturi ţinând în mâna sa dreaptă talere perfect balansate, unul dintre ele ocupat de Franţa, celălalt de Austria, şi ţinând în mâna stângă o greutate gata de a fi aruncată. Despre Anglia sub Elisabeta I se spunea că „Franţa şi Spania sunt precum talerele balanţei Europei, iar Anglia – indicatorul sau echilibratorul balanţei”[16]. În 1624, un pamflet francez îl invita pe regele Iacob să urmeze gloriosul exemplu al Elisabetei şi al lui Henric al VIII-lea, „care şi-a jucat atât de bine rolul între împăratul Carol Quintul şi regele Francisc, făcându-se temut şi curtat de amândoi şi ţinând balanţa dintre ei”.

Odată cu apariţia lui Ludovic al XIV-lea ca nou aspirant la monarhia universală, a devenit din ce în ce mai obişnuit în Anglia şi în alte părţi ale lumii să se considere că este misiunea Angliei să facă pe „arbitrul” Europei, menţinându-i în balanţă pe Habsburgi şi pe francezi. Acelaşi standard a fost aplicat sever politicilor externe ale lui Carol al II-lea şi Iacob al II-lea, care i s-au alăturat lui Ludovic al XIV-lea, cel mai important rival al puterii britanice, împotriva Olandei, şi în sprijinul strategiilor antifranceze ale lui William al III-lea. Odată cu războiul pentru succesiunea la tronul

14. *Papiers d'état du Cardinal de Granvelle* (Paris, 1843), vol. IV, p. 121.
15. Eugeno Albéri, *Le Relazioni degli Ambiasciatori Veneti al Senato*, partea I (Florenţa, 1862), vol. II, pp. 287, 464.
16. William Camden, *Annales of History of the Most Renowned and Victorious Princess Elizabeth, Late Queen of England* (Londra, 1635), p. 196.

Spaniei, el a fost ridicat la rangul de dogmă, în special în Anglia. Aplicat la noi și noi combinații de putere, a rămas practic de necontestat până când liberalii Școlii de la Manchester din a doua parte a secolului al XIX-lea au pledat pentru o detașare completă și permanentă de afacerile europene – adică izolaționismul – ca principiu al politicii externe britanice. Ca tradiție și practică a diplomației britanice, această variantă a balanței de putere pare să fi dispărut doar în ultimii ani, odată cu declinul puterii Angliei și ascensiunea celei americane și rusești[17]. Când această tradiție și practică era pe punctul de a dispărea, Sir Winston Churchill a rezumat-o cel mai elocvent într-un discurs adresat Comitetului conservator pentru politică externă, în martie 1936:

> Timp de patru sute de ani, politica externă a Angliei a fost aceea de a se opune celei mai puternice, agresive și dominante puteri de pe continent, opunându-se în special ocupării Țărilor de Jos. Din perspectiva istoriei, aceste patru secole de urmărire insistentă a unui țel, în ciuda atâtor schimbări de nume și de fapte, de circumstanțe și condiții, trebuie considerate drept una dintre cele mai impresionante reușite ale unei rase, națiuni, stat sau populații. Mai mult, în toate ocaziile, Anglia a ales calea cea mai grea. Confruntată cu Filip al II-lea al Spaniei împotriva lui Ludovic al XIV-lea sub William al III-lea și Marlborough, împotriva lui Napoleon, împotriva lui Wilhelm al II-lea al Germaniei, ar fi fost ușor și foarte tentant să se alăture învingătorului și să beneficieze de reușitele cuceririi. Cu toate acestea, am ales întotdeauna drumul mai anevoios, ne-am coalizat cu puterile mai puțin puternice, am creat o alianță între ele și astfel am înfrânt și nemulțumit tiranul militar continental, oricine ar fi fost el, indiferent de națiunea pe care o conducea. Am menținut, în acest fel, libertățile Europei, am protejat creșterea societății sale viguroase și variate și am ieșit după patru lupte teribile cu o faimă și un imperiu din ce în ce mai mare și cu independența Țărilor de Jos garantată. Aici se află minunata tradiție instinctivă a politicii externe britanice. Toate gândurile noastre sunt îndreptate acum către ea. Nu știu să se fi întâmplat nimic care să schimbe dreptatea, înțelepciunea, curajul și prudența cu care au acționat strămoșii noștri. Nu știu să se fi întâmplat nimic în natura umană care să modifice măcar puțin validitatea concluziilor lor. Nu știu despre faptele militare, politice, economice sau științifice nimic ce ar putea să ne facă să ne simțim mai puțin competenți. Nu știu să existe ceva care să ne facă să nu ne simțim în stare să repetăm același traseu. Am îndrăznit să vă prezint această afirmație foarte generală deoarece, odată acceptată, restul devine mult mai simplu. Remarcați că politica Angliei nu ține cont de ce națiune caută să domine Europa. Problema nu este dacă ne referim la Spania, la monarhia franceză sau la Imperiul Francez, la Imperiul German sau la regimul lui Hitler. Nu are legătură cu decidenții sau națiunile; ea este preocupată numai de cine este cel mai puternic sau tiranul potențial dominant. În consecință, nu trebuie să ne temem de acuzațiile că am fi profrancezi sau antigermani. Dacă circumstanțele ar fi inversate, am fi în aceeași măsură progermani sau antifrancezi. Este o regulă a politicii publice pe care o urmăm, și nu doar un expedient dictat de circumstanțe întâmplătoare, de preferințe sau neplăceri sau de orice sentiment asemănător[18].

---

17. Vezi discuția detaliată din capitolul 21.
18. Winston S. Churchill, *The Second World War*, vol. I, *The Gathering Storm* (Houghton Mifflin, Boston, 1948), pp. 207-208 (citat cu acordul editorului).

13. Structura balanţei de putere

Sisteme dominante şi dependente

Am discutat până acum despre balanţa de putere ca şi cum ar fi un singur sistem, cuprinzând toate naţiunile implicate în politica internaţională. O analiză mai amănunţită ne arată totuşi că un asemenea sistem este compus, de obicei, dintr-un număr de subsisteme legate unul de celălalt, dar care menţin în interior o balanţă proprie. Relaţiile dintre ele sunt în general de subordonare, în sensul în care unul domină din cauza greutăţii mai mari, în timp ce restul sunt ataşate acestuia.

Astfel, în secolul al XVI-lea, balanţa dominantă de putere opera între Franţa şi Habsburgi, în timp ce, concomitent, un sistem autonom menţinea statele italiene în echilibru. În a doua jumătate a secolului al XVII-lea, în nordul Europei s-a dezvoltat o balanţă de putere distinctă, ca urmare a provocării reprezentate de ascensiunea puterii suedeze care ameninţa statele adiacente Mării Baltice. Transformarea Prusiei într-o putere de prim rang a determinat apariţia unei balanţe de putere germane specifice, celălalt taler având Austria ca principală greutate. Acest sistem autonom, „o mică Europă în interiorul celei mari", a dispărut abia în 1866, odată cu excluderea Austriei din Confederaţia Germană, ca urmare a războiului pruso-austriac din acelaşi an. Secolul al XVIII-lea a fost şi martorul apariţiei unei balanţe estice a puterii, ca urmare a ascensiunii Rusiei. Împărţirea Poloniei, în numele principiului compensării, între Rusia, Prusia şi Austria sunt primele manifestări spectaculoase ale noului sistem.

Din secolul al XIX-lea până în zilele noastre, balanţa de putere în Balcani a reprezentat o preocupare pentru naţiunile europene. Încă din 1790, Turcia încheiase un tratat cu Prusia, în care cea de-a doua promitea să pornească război împotriva Austriei şi Rusiei „din cauza prejudiciului pe care inamicii noştri l-au adus, traversând Dunărea, balanţei de putere dezirabilă şi necesară". În a doua parte a secolului al XIX-lea, a început să se vorbească de balanţa africană, făcându-se referire la o anumită balansare a achiziţiilor teritoriale coloniale ale marilor puteri. Ulterior, balanţa de putere în emisfera vestică, în Pacific şi în Orientul Apropiat şi Îndepărtat a fost adăugată vocabularului diplomatic. S-a vorbit chiar despre „balanţa austriacă", iar despre monarhia de la Viena, cu naţionalităţile sale antagoniste, s-a spus că „este constrânsă să-şi aplice sieşi regulile de comportament pe care puterile europene, aflate mereu în competiţie, şi le aplică una faţă de cealaltă"[1].

1. Albert Sorel, *L'Europe et la révolution française* (E. Plon, Paris, 1885), vol. I, p. 443.

Nu întâmplător autonomia acestor sisteme este mai mare, iar subordonarea lor mai puțin observabilă cu cât sunt mai îndepărtate geografic de centrul luptei pentru putere – cu cât operează la periferia celui dominant, în afara razei de acțiune a marilor puteri. Astfel, o balanță de putere italiană relativ autonomă s-a putut dezvolta în secolul al XV-lea, în timp ce atenția puterilor majore era îndreptată în altă parte. În cea mai mare parte a istoriei civilizației occidentale, diferitele sisteme ale balanței de putere din Asia, Africa și America erau în întregime independente față de configurația națiunilor europene, până într-atât încât erau aproape necunoscute pentru ele.

Balanța de putere în emisfera de vest până la cel de-al doilea război mondial și, în Europa de Est, până la sfârșitul secolului al XVIII-lea, și-a datorat dezvoltarea relativ autonomă poziționării periferice. Împărțirea Poloniei, în scopul menținerii balanței de putere regionale, a fost întreprinsă de națiunile direct interesate, fără interferența altora. Alianța semnată în 1851 între Brazilia și Uruguay împotriva Argentinei pentru păstrarea echilibrului sud-american a avut doar o legătură îndepărtată cu sistemul european. Pe de altă parte, putem acum să vorbim despre o balanță de putere autonomă africană. Deoarece populațiile locale au început să ia parte la competiția pentru putere, între ele și cu state din afara continentului lor, Africa nu mai este doar un obiect al luptei pentru putere, cu centrul în alt spațiu geografic.

Cu cât este o balanță locală de putere mai intim legată de cea dominantă, cu atât are mai puține șanse de a opera autonom și tinde mai mult să devină o manifestare locală a celei de-a doua. Balanța de putere din interiorul Confederației Germane, de la Frederic cel Mare până la războiul din 1866, oferă un exemplu de situație de mijloc între autonomia deplină și integrarea completă și îmbină un oarecare grad de autonomie cu integrarea în sistemul superior. În timp ce, după cum am văzut[2], echilibrul dintre Prusia și Austria constituia o precondiție pentru menținerea libertăților membrilor Confederației, el era indispensabil și pentru menținerea balanței de putere europene ca întreg.

Echilibrul respectiv îndeplinea două funcții: una în cadrul său propriu și alta pentru sistemul general din care făcea parte. Dimpotrivă, fuziunea Prusiei cu Austria sau dominația uneia dintre cele două nu numai că ar fi distrus independența statelor germane, dar ar fi amenințat și libertatea altor națiuni europene. După cum spunea Edmund Burke, „dacă Europa nu concepe independența și echilibrul imperiului ca fiind însăși esența sistemului balanței europene de putere... toate politicile sale din ultimii peste două sute de ani au fost greșite"[3]. Perpetuarea balanței între Prusia și Austria s-a făcut nu numai în interesul celorlalți membri ai Confederației Germane, ci și al tuturor națiunilor europene.

Când, ca urmare a războiului din 1866, Prusia și, ulterior, Germania au obținut un avantaj permanent, care a distrus echilibrul dintre cele două națiuni și a făcut din prima puterea dominantă în Europa, una dintre funcțiile balanței de putere a devenit apărarea cel puțin a independenței Austriei în fața mai puternicului său vecin. În consecință, învingătorii din primul război mondial au încercat prin măsuri legale,

2. Vezi pp. 211 și urm.
3. *Works* (Little, Brown, Boston, 1889), vol. IV, p. 330.

economice şi politice să prevină fuziunea statelor respective. Mai mult, în logica situaţiei respective, Hitler a privit anexarea Austriei ca pe un pas necesar în drumul către răsturnarea echilibrului european de putere.

Balanţa balcanică a îndeplinit o funcţie similară începând cu sfârşitul secolului al XIX-lea. Aici, în mod asemănător, menţinerea echilibrului între naţiunile balcanice a fost privită drept o condiţie preliminară pentru menţinerea celui european. De câte ori acesta era ameninţat, marile naţiuni interveneau pentru a-l reface. Declaraţia ţarului la începutul primului război mondial, citată mai sus[4], ilustrează această legătură.

Schimbări structurale în balanţa de putere[5]

În ultimul timp, relaţiile dintre balanţa dominantă de putere şi sistemele locale tind să se schimbe în detrimentul autonomiei ultimelor. Motivele acestei evoluţii rezidă în schimbările structurale prin care a trecut balanţa de putere dominantă de la sfârşitul primului război mondial, care au devenit evidente în cea de-a doua conflagraţie. Am indicat deja expansiunea graduală a balanţei dominante dinspre Europa Occidentală şi Centrală spre restul continentului şi de aici către alte spaţii geografice, până în momentul în care primul război mondial a implicat toate naţiunile într-o balanţă mondială de putere.

Concomitent cu sfârşitul expansiunii s-a produs schimbarea greutăţilor principale dinspre Europa către alte continente. La începutul primului război mondial, în 1914, cele mai importante puteri erau predominant europene: Marea Britanie, Franţa şi Rusia pe un taler, iar Germania şi Austria pe celălalt. La sfârşitul celui de-al doilea război mondial, greutăţile respective erau fie în întregime noneuropene, ca în cazul Statelor Unite, fie predominant noneuropene, ca în cazul Uniunii Sovietice. În consecinţă, întreaga structură a balanţei de putere s-a schimbat. La sfârşitul primului război mondial şi chiar la începutul celui de-al doilea, ambele talere ale balanţei erau predominant europene; numai greutăţile proveneau de pe tot globul. Principalii protagonişti ai competiţiei pentru putere şi mizele majore ale acesteia încă se centrau pe Europa. Pentru a parafraza afirmaţiile deja citate ale lui George Canning, puterile noneuropene au fost invocate numai pentru a redresa echilibrul de pe acest continent. În cuvintele lui Churchill din 1940, „Lumea Nouă, cu toată puterea şi forţa sa, vine în ajutorul şi pentru eliberarea celei Vechi".

Astăzi, balanţa de putere europeană nu mai este centrul politicii mondiale, în jurul căreia să se grupeze echilibrele locale, profund legate între ele sau mai mult sau mai puţin autonome. Echilibrul actual din Europa a devenit doar o funcţie a balanţei globale de putere, în care greutăţile principale sunt Statele Unite şi Uniunea Sovietică, amplasate pe talere diferite. Distribuţia europeană a puterii este numai unul dintre rezultatele concrete pentru care se desfăşoară competiţia de putere între aceste două state.

---

4. Vezi p. 224.
5. Pentru alte schimbări structurale, vezi capitolul 21.

Ceea ce este adevărat pentru fostul sistem dominant se aplică şi celor locale tradiţionale. Balanţa de putere din Balcani, nu mai puţin decât cele din Orientul Apropiat şi Îndepărtat, au împărtăşit soarta primului. Ele au ajuns simple funcţii ale unei noi balanţe globale, simple „teatre” unde se desfăşoară rivalitatea pentru putere. S-ar putea spune că, dintre toate sistemele locale, doar cel sud-american a păstrat o anumită autonomie, sub protecţia predominanţei Statelor Unite[6].

6. Pentru cauzele responsabile de distrugerea majorităţii sistemelor autonome, vezi capitolul 21.

14. Evaluarea balanţei de putere

Cum putem evalua balanţa de putere şi aprecia utilitatea sa pentru menţinerea păcii şi a securităţii în lumea modernă, ţinând cont în special de structura sa schimbată?

Explicându-i natura şi funcţionarea, am accentuat inevitabila legătură cu şi funcţia protectoare pentru sistemul de state. De-a lungul a mai bine de patru sute de ani de istorie, politica balanţei de putere a reuşit să prevină orice tentativă de dominaţie universală. A reuşit şi în menţinerea majorităţii membrilor sistemului, începând cu sfârşitul Războiului de Treizeci de Ani în 1648 până la împărţirea Poloniei la sfârşitul secolului al XVIII-lea. Dar dominaţia generală a unei naţiuni a fost prevenită doar cu preţul războiului aproape continuu între 1648 şi 1815 şi care, în secolul XX, a afectat practic întregul glob. Cele două perioade de stabilitate, una începută în 1648, alta în 1815, au fost precedate de eliminarea totală a unor state mici, printr-un mare număr de acţiuni similare izolate de aceeaşi natură, cum a fost distrugerea Poloniei.

Ceea ce este important pentru discuţia noastră este că aceste acţiuni au fost întreprinse tocmai în numele principiului balanţei de putere, a cărui principală pretenţie de a servi drept principiu al sistemului modern de state era indispensabilă pentru menţinerea independenţei statelor individuale. Balanţa de putere nu numai că a eşuat în asigurarea independenţei Poloniei, dar însuşi principiul compensaţiei teritoriale a fiecărui membru pentru creşterea teritorială a oricărui altul a dus la distrugerea sa. Eliminarea Poloniei în numele balanţei de putere a fost primul şi cel mai spectaculos exemplu al unei serii de împărţiri, anexări şi distrugeri de state independente, care, din 1815 şi până în prezent, au fost toate îndeplinite în numele aceleiaşi idei. Eşecul de a-şi îndeplini funcţia pentru statele individuale şi de a o realiza pentru sistem în ansamblu, prin alte mijloace decât războiul real sau potenţial, indică cele trei slăbiciuni ale sale în calitate de principiu călăuzitor al politicii internaţionale: nesiguranţa, lipsa de substanţă şi inadecvarea.

Nesiguranţa balanţei de putere

Ideea unei balanţe între câteva naţiuni în scopul de a preveni situaţia în care oricare dintre ele ar deveni suficient de puternică pentru a ameninţa independenţa altora este o metaforă împrumutată din mecanică. Era potrivită pentru modul de gândire al secolelor al XVI-lea, al XVII-lea şi al XVIII-lea, în care societatea şi întregul univers

erau imaginate ca un mecanism gigantic, o maşină sau un ceas, creat şi menţinut în mişcare de un ceasornicar divin. În interiorul său şi al mecanismelor mai mici ce-l compun, relaţiile reciproce ale elementelor independente puteau fi determinate exact, după cum se credea, prin calculul mecanic, iar acţiunile şi reacţiunile erau prevăzute cu acurateţe. Metafora celor două talere menţinute în balanţă de o distribuţie egală a greutăţilor de fiecare parte, asigurând stabilitatea şi ordinea pe scena internaţională, îşi are originea în filosofia mecanicistă. În acest spirit, a fost aplicată în sfera practică a politicii internaţionale.

Concepută mecanic, balanţa de putere are nevoie de un criteriu cantitativ uşor identificabil, prin care puterea relativă a naţiunilor să poată fi măsurată şi comparată. Numai prin intermediul unui asemenea criteriu, comparabil cu gramele şi kilogramele unei balanţe adevărate, se poate afirma cu o oarecare siguranţă că o anumită naţiune tinde să fie mai puternică decât cealaltă sau că amândouă încearcă să menţină o balanţă de putere între ele. Mai mult, numai prin intermediul unui asemenea criteriu variaţiile puterii pot fi convertite în unităţi cantitative pentru a fi transferate pe un taler sau altul, în scopul restaurării echilibrului. Teoria şi practica balanţei de putere a găsit acest criteriu, după cum am văzut, în teritoriu, populaţie şi armamente. Politicile de compensaţie şi cursele înarmării au servit de-a lungul sistemului modern de state ca o aplicaţie practică a acestui criteriu.

Dar depinde, oare, puterea unei naţiuni de dimensiunea teritoriului? Este ea mai puternică dacă deţine mai mult spaţiu? Examinarea elementelor puterii naţionale a arătat că răspunsul poate fi afirmativ, însă cu rezerve atât de mari, încât aproape îl contrazic. Dimensiunea teritoriului francez era mai mare la sfârşitul domniei lui Ludovic al XIV-lea decât la începutul acesteia, dar Franţa era mai slabă atunci. Aceeaşi relaţie inversă a mărimii teritoriului şi puterii naţionale este revelată de o comparaţie între puterea Prusiei la moartea lui Frederic cel Mare în 1786 cu cea de peste un deceniu. Până la începutul secolului al XIX-lea, Spania şi Turcia deţineau teritorii vaste, depăşindu-le pe cele ale oricărei mari puteri europene. Însă ele făceau parte dintre cele mai slabe naţiuni implicate în politica internaţională. În timp ce geografia, din care face parte dimensiunea teritorială, reprezintă într-adevăr un factor al puterii naţionale, el nu este decât unul dintre numeroşii factori incluşi. Chiar dacă se iau în considerare, după modelul compensaţiilor de la sfârşitul secolului al XVIII-lea, calitatea teritoriului şi calitatea şi cantitatea populaţiei, tot avem de-a face cu mai puţine componente decât totalul celor din care este alcătuită puterea naţională. Acelaşi lucru este adevărat dacă luăm în calcul cantitatea şi calitatea armelor.

Caracterul naţional şi mai ales moralul naţional şi calitatea guvernării, cu accent pe politica externă, sunt cele mai importante, dar şi cele mai eluzive elemente. Este imposibil pentru observatorul scenei contemporane sau pentru cel care explorează tendinţele viitoare să aprecieze chiar şi cu o acurateţe aproximativă contribuţiile relative ale acestor componente la puterea diferitelor naţiuni. Mai mult, calitatea lor este supusă unei schimbări continue, inobservabile în momentul producerii, revelate doar în timpul testului real al crizei şi al războiului. Calculul raţional al puterii relative a naţiunilor, esenţa balanţei de putere, se transformă într-o serie de presupuneri

a căror corectitudine poate fi stabilită doar retrospectiv[1]. După cum spunea Bolingbroke, unul dintre marii specialişti în problema balanţei de putere :

> Punctul exact în care se răstoarnă talerele puterii, ca şi cel al solstiţiului în fiecare tropic, este imperceptibil privirii obişnuite, iar în acest caz, ca şi în celălalt, trebuie realizat un anumit progres în noua direcţie, înainte ca schimbarea să fie percepută. Deoarece, spre deosebire de alte tipuri, în balanţa de putere talerul gol coboară, iar cel plin urcă, cei aflaţi pe primul nu depăşesc cu uşurinţă obişnuitele prejudecăţi ale bogăţiei superioare, sau puterii, sau îndemânării, sau curajului, nici încrederea pe care le inspiră ele. Cei în ascensiune nu-şi simt imediat puterea, nici nu au încrederea în sine pe care le-o va da ulterior experienţa. Observatorii cei mai preocupaţi de variaţiile balanţei respective greşesc deseori la fel şi din aceleaşi cauze. Ei continuă să se teamă de o putere care nu-i mai poate răni sau continuă să nu se teamă de una care pe zi ce trece devine mai puternică[2].

Un critic din secolul al XVIII-lea al balanţei de putere a încercat să demonstreze absurditatea calculelor contemporane, întrebând care dintre următorii doi conducători este mai puternic : unul care posedă trei kilograme de putere militară, patru de talent decizional, cinci de zel şi două de ambiţie sau unul care deţine douăsprezece kilograme de forţă armată, dar numai unul din celelalte calităţi ? Autorul îi acordă avantaj primului, dar corectitudinea răspunsului, indiferent de circumstanţe, este, cu siguranţă, sub semnul întrebării, chiar şi presupunând speculativ că determinarea cantitativă a mărimilor relative ale celor trei calităţi ar fi posibilă.

Nesiguranţa calculelor de putere este inerentă în însăşi natura puterii politice. Va fi prezentă chiar şi în cel mai simplu model al balanţei de putere – atunci când unei naţiuni i se opune alta. Incertitudinea este foarte mare când greutăţile pe unul sau pe ambele talere sunt compuse nu doar din elemente unice, ci din alianţe. Atunci devine necesar să calculezi nu numai puterea naţională proprie şi pe cea a oponentului şi să le corelezi, ci trebuie să faci acest lucru şi cu puterea naţională a aliaţilor tăi şi ai adversarului. Riscul presupunerii este agravat mult şi când trebuie analizată puterea naţiunilor aparţinând unor civilizaţii diferite de cea proprie. Este suficient de greu să realizezi o evaluare corectă a puterii Marii Britanii sau a Franţei. O sarcină mult mai complicată constă în a realiza o analiză corectă a puterii Chinei, Japoniei sau chiar a Uniunii Sovietice. Incertitudinea supremă rezidă însă din faptul că nu poţi fi întotdeauna sigur cine îţi e aliat şi cine inamic. Alianţele rezultate din tratatele de alianţă nu sunt tot timpul identice cu alianţele care se opun una alteia în competiţia reală a războiului.

Unul dintre maeştrii balanţei de putere, Frederic cel Mare, înţeleptit de nefericitele sale experienţe, a atras atenţia succesorului său asupra respectivei probleme. El susţinea următoarele în Testamentul Politic din 1768 :

> O artă frecvent înşelătoare a speculaţiei serveşte ca fundament majorităţii proiectelor politice importante. Se ia ca punct de plecare cel mai sigur factor cunoscut, se îmbină cu ceilalţi în măsura posibilităţilor şi se trage cea mai corectă concluzie posibilă.

---

1. Pentru discuţia extinsă a acestei probleme, vezi capitolul 10.
2. „On the Study and Use of History", în *The Works of Lord Bolingbroke* (Carey and Hart, Philadelphia, 1841), vol. II, p. 258.

Pentru ca lucrurile să fie mai clare, voi oferi un exemplu. Rusia încearcă să obţină sprijinul regelui Danemarcei. Ea îi oferă ducatul de Holstein-Gottorp, care aparţine Marelui Duce al Rusiei, şi speră să obţină sprijinul său definitiv. Dar regele Danemarcei este imprevizibil. Cum am putea prevedea toate ideile care-i trec prin capul său tânăr? Favoriţii, amantele şi miniştrii care-l influenţează şi-i oferă avantaje din partea altei puteri ce-i par mai mari decât cele oferite de Rusia nu-l vor face oare să-şi schimbe aliaţii? O nesiguranţă asemănătoare, deşi de fiecare dată sub altă formă, domină toate manifestările politicii externe, astfel încât marile alianţe au deseori un rezultat contrar celui anticipat de membrii lor[3].

Scrise atunci când perioada clasică a balanţei de putere se apropia de sfârşit, aceste cuvinte nu şi-au pierdut nimic din relevanţă când au fost testate prin evenimentele recente. Compoziţia alianţelor şi contraalianţelor care ar fi putut fi anticipată în august 1938, imediat înainte de sfârşitul crizei cehoslovace, era cu siguranţă diferită de cea care avea să existe peste un an, la începutul celui de-al doilea război mondial şi de cea care s-a dezvoltat peste încă doi ani, ca urmare a atacului de la Pearl Harbor. Nici un decident, oricât de mărețe i-ar fi fost cunoştinţele, înţelepciunea şi capacitatea de anticipare, nu ar fi prevăzut toate aceste evoluţii şi nu şi-ar fi bazat politicile de balanţă de putere pornind de la ele.

Imediat înainte de declanşarea primului război mondial în iulie 1914, nu era deloc clar dacă Italia îşi va îndeplini obligaţiile prevăzute în Tratatul Triplei Alianţe, alăturându-se Germaniei şi Austriei în războiul împotriva Franţei, Marii Britanii şi Rusiei, dacă va rămâne neutră sau dacă se va alătura celeilalte părţi. Oamenii de stat responsabili ai Germaniei şi Austriei nu erau siguri, pe 30 iulie 1914, nici că Rusia se va opune Austriei pentru menţinerea balanţei de putere în Balcani. În acea zi, ambasadorul britanic la Berlin raporta guvernului său că „un conflict general era imposibil, deoarece Rusia nici nu voia, nici nu putea să pornească la război"[4]. După cum spune diplomatul, aceeaşi opinie predomina şi la Viena.

Nu era clar pentru nimeni dintre cei interesaţi nici dacă Marea Britanie va intra în război de partea Franţei şi a Rusiei. La 1 iunie 1914, ministrul de Externe britanic afirma în Camera Comunelor, confirmând o declaraţie din anul precedent a primului-ministru, că Marea Britanie nu era legată prin vreo obligaţie necunoscută Parlamentului şi publicului care ar putea s-o atragă într-un război. Guvernul britanic era convins că schimbul secret de scrisori dintre miniştrii de Externe britanic şi francez din noiembrie 1912 nu i-a afectat libertatea de acţiune în cazul unui război continental. Franţa şi Rusia depindeau de intervenţia britanică, fără a fi sigure de ea[5].

---

3. *Die politischen Testamente Friedrichs des Grossen* (Berlin, 1920), p. 192.
4. *British Documents, on the Origins of the War, 1898-1914* (His Majesty's Stationery Office, Londra, 1926), vol. XI, p. 361.
5. Cât de ambiguă era situaţia creată de schimbul de misive apare clar în scrisoarea pe care ministrul britanic de Externe, Sir Edward Grey, i-a trimis-o ambasadorului francez în Marea Britanie, Paul Cambon, substanţial reiterată de replica acestuia a doua zi.
„Din când în când, în ultimii ani, experţii navali şi militari francezi şi britanici s-au consultat reciproc. S-a înţeles tot timpul că aceste consultări nu limitează libertatea fiecărui guvern de a decide în viitor dacă îl va susţine sau nu pe celălalt cu forţa armată.

Ambasadorul britanic raporta din Berlin pe 30 iulie 1914 că ambasadorul francez „mă critică tot timpul pentru că Anglia îşi ascunde atât de mult intenţiile şi susţine că singura cale de a preveni un război generalizat este... de a declara... că Anglia va lupta de partea Franţei şi Rusiei"[6]. Puterile Centrale au ignorat în întregime schimbul de scrisori respectiv până după începutul primului război mondial. În consecinţă, au presupus că Marea Britanie ar rămâne neutră; „până în ultimul moment", scria ambasadorul britanic la Berlin, „ei au crezut că Anglia nu va interveni"[7]. În consecinţă, au considerat că balanţa de putere îi avantaja. Franţa şi Rusia au pornit de la presupunerea contrară şi au ajuns la o concluzie contrară.

Politica secretoasă în ceea ce priveşte angajamentele faţă de Franţa a fost aspru criticată, deoarece Germania nu ar fi început războiul contra Franţei şi Rusiei dacă ar fi cunoscut din timp că Marea Britanie li se va alătura – adică dacă şi-ar fi făcut evaluările luând în calcul acordul anglo-francez din noiembrie 1912. Totuşi, nici guvernul britanic, nici cel francez, nici cel rus nu erau în întregime convinse dinainte de consecinţele acordului asupra balanţei de putere din august 1914. În consecinţă, chiar dacă guvernul german ar fi ştiut despre el, nu ar fi fost sigur de evoluţia balanţei de putere la începutul primului război mondial. În această situaţie de extremă insecuritate, inerentă oricărui sistem al balanţei de putere compus din alianţe, trebuie căutată explicaţia pentru eşecul balanţei de putere de a preveni primul război mondial. Subsecretarul german pentru Afaceri Externe a exprimat spontan nesiguranţa la care a dus sistemul de alianţe şi contraalianţe, atunci când i-a spus ambasadorului britanic pe 1 august 1914 că Germania, Franţa „şi, probabil, Anglia" au fost atrase în război: „Nici una dintre ele nu şi-a dorit războiul, iar acesta a provenit din acest infernal sistem de alianţe, blestemul epocii moderne"[8].

Am căzut de acord că aceste consultări între experţi nu sunt şi nici nu trebuie privite ca angajamente care obligă oricare dintre guverne să acţioneze într-o situaţie care nu a apărut şi poate nu va deveni niciodată o realitate. De exemplu, dispunerea flotelor franceză şi britanică din prezent nu se bazează pe nici o promisiune de a colabora în caz de război. Aţi precizat totuşi că, dacă oricare dintre guverne are motive serioase să anticipeze un atac neprovocat din partea unei terţe puteri, ar putea deveni esenţial să cunoşti pe cine poţi conta, pentru asistenţă armată.

Sunt de acord că, dacă oricare dintre guverne are motive serioase să anticipeze un atac neprovocat din partea unei terţe puteri sau un eveniment care să ameninţe pacea generală, ar trebui imediat discutat cu celălalt dacă amândouă guvernele ar trebui să acţioneze împreună pentru a preveni agresiunea şi menţine pacea şi, dacă se petrece evenimentul, asupra măsurilor pe care ar trebui să le adopte în comun. Dacă respectivele decizii implică acţiune, planurile statelor-majore vor fi luate imediat în considerare şi guvernele vor hotărî atunci dacă le vor aplica", *Collected Diplomatic Documents Relating to the Outbreak of the European War* (His Majesty's Stationery Office, Londra, 1915), p. 80.

Ambiguitatea situaţiei este bine ilustrată, de asemenea, în telegrama ţarului, citată la p. 225.

6. *British Documents*, p. 361.
7. *Ibid.*, p. 363.
8. *Ibid.*, p. 284.

Lipsa de substanță a balanței de putere

Nesiguranța calculelor de putere nu numai că face balanța incapabilă de aplicații practice, dar conduce la însăși negarea sa. Deoarece nici o națiune nu poate fi sigură de distribuția puterii la un moment dat, trebuie să aibă garanția că erorile sale, oricare ar fi ele, nu o vor aduce în dezavantaj în lupta pentru putere. Cu alte cuvinte, națiunile trebuie să aibă cel puțin o marjă de siguranță care să le permită comiterea de greșeli, și totuși să mențină echilibrul. În consecință, națiunile implicate activ în lupta pentru putere trebuie, de fapt, să vizeze nu echilibrarea – adică egalitatea –, ci superioritatea puterii. Și deoarece nici o națiune nu poate prevedea cât de mari vor fi erorile sale, toate trebuie să tindă spre obținerea unui maximum posibil, ținând cont de circumstanțe. Numai atunci pot spera să atingă siguranța maximă comparabilă cu greșelile pe care le pot face. Dorința nelimitată de putere, oricând prezentă potențial, după cum am văzut[9], în instinctele de putere ale națiunilor, își găsește în balanța de putere un stimul important de a se concretiza.

Deoarece dorința unei națiuni de a obține puterea supremă este universală, toate națiunile trebuie să se teamă că propriile greșeli și sporirea puterii altor națiuni ar putea să-i mărească inferioritatea, un lucru ce trebuie evitat cu orice preț. Deci, toate națiunile care au câștigat un avantaj aparent în fața competitorilor tind să-l consolideze și să-l folosească încât să schimbe pentru totdeauna balanța de putere în favoarea lor. Aceasta se poate realiza prin presiuni diplomatice, folosind avantajul pentru a obține concesii din partea altor națiuni, care să-l transforme într-o superioritate permanentă. O altă metodă este războiul. Deoarece în sistemul balanței de putere, toate națiunile trăiesc cu teama constantă că rivalii le vor slăbi pozițiile de putere cu prima ocazie, toate au interesul de a preveni evoluția respectivă și de a le face altora ceea ce nu ar vrea ca alții să le facă lor. Pentru a-l cita din nou pe Bolingbroke :

> Talerele balanței de putere nu vor fi niciodată exact poziționate, iar punctul fix de echilibru nu este nici vizibil, nici nu trebuie identificat. Este suficient aici, ca și în alte chestiuni umane, ca deviația să nu fie prea mare. Uneori însă se va întâmpla acest lucru. În consecință, este necesară o atenție constantă în fața acestor deviații. Atunci când sunt mici, pot fi ușor de prevenit, având grijă de la început și luându-și precauțiile pe care le sugerează o bună politică. Dar când se măresc, din cauza lipsei respectivelor măsuri sau a unui eveniment neprevăzut, este necesară o forță mai mare și sunt cerute eforturi mai serioase. Dar, chiar și în situațiile respective, este necesară o reflecție mai profundă la toate circumstanțele conjuncturii ; în cazul unui atac eșuat, deviația ar putea fi confirmată, iar puterea, deja prea mare, ar putea deveni exorbitantă ; în cazul unuia reușit, în timp ce un taler este jefuit, celălalt ar putea deveni prea greu. În aceste cazuri, cel care a studiat în istorie strania revoluție pe care o produce timpul, dar și permanentul flux și reflux al reușitelor publice și private, al regatelor și statelor, dar și al celor care le guvernează și sunt guvernați în aceste state, va tinde să gândească faptul

9. Vezi pp. 101-102 și 112 și urm.

că, dacă talerele pot fi răsturnate prin război aproape de punctul unde erau înainte de marea deviaţie, chiar dacă nu exact acolo, restul poate fi lăsat în seama întâmplării, pe care o bună politică o poate folosi[10].

Denunţat în limbajul diplomatic şi în rândul opiniei publice democrate, războiul preventiv este un rezultat natural al balanţei de putere. Aici apar, încă o dată, ca instructive evenimentele care au condus la declanşarea primului război mondial, deoarece a fost ultima dată când relaţiile internaţionale au fost conduse după regulile clasice ale balanţei de putere. Austria era decisă să schimbe definitiv echilibrul din Balcani în favoarea sa. Credea că, deşi Rusia nu este încă gata de lovitură, puterea sa era în creştere şi deci amânarea acţiunii decisive va face ca distribuţia de putere să-i devină mai puţin avantajoasă. Calcule similare erau efectuate la Berlin în legătură cu balanţa dintre Germania şi Rusia. Pe de altă parte, ultima era hotărâtă să nu-i permită Austriei să schimbe distribuţia de putere zdrobind Serbia. Ea a calculat că o astfel de sporire bruscă a puterii inamicului potenţial poate să depăşească viitoarea sa creştere. Parţial din aceste motive legate de calculele ruseşti, Marea Britanie a refuzat, până în ultimul moment, să-şi declare sprijinul pentru alianţa franco-rusă. După cum declara ambasadorul britanic la Berlin pe 30 iulie 1914 : „O astfel de declaraţie, deşi ar trezi ezitări în Germania, ar putea, la fel de bine, să determine Rusia să acţioneze ; dacă Rusia ar ataca Austria, Germania ar trebui să vină în ajutorul său, indiferent dacă se teme sau nu de flota britanică"[11]. Statul-Major general al Germaniei, într-un memorandum adresat cancelariei imperiale în 29 iulie 1914, analiza mecanismele balanţei de putere cu o surprinzătoare claritate : Rusia

> anunţă că intenţionează să treacă la mobilizare dacă Austria înaintează în Serbia, deoarece nu poate permite ca Austria să distrugă Serbia, deşi Austria a explicat că nu intenţionează aşa ceva.
>
> Care trebuie să fie şi care vor fi consecinţele ? Dacă Austria avansează în Serbia, ea se va confrunta nu numai cu armata sârbă, ci şi cu forţa mult mai mare a Rusiei ; în consecinţă, nu poate intra în război împotriva Serbiei fără a se asigura în faţa Rusiei. Asta înseamnă că va fi forţată să mobilizeze cealaltă jumătate a armatei, deoarece nu se poate lăsa la discreţia unei Rusii pregătite de război. Însă în momentul în care Austria îşi mobilizează armata, confruntarea cu Rusia este inevitabilă. Dar, pentru Germania, acesta este *casus foederis*. Dacă Germania nu doreşte să fie necinstită şi nu vrea să permită anihilarea aliatului său, din cauza superiorităţii ruseşti, trebuie să mobilizeze la rândul său. Rezultatul ar fi mobilizarea celorlalte districte militare ruseşti. Atunci însă, Rusia va putea spune : sunt atacată de Germania. Ea îşi va asigura sprijinul Franţei, care, potrivit alianţei, este obligată să se implice în conflict dacă aliatul său, Rusia, este atacat. Astfel, alianţa franco-rusă, prezentată ca pur defensivă, formată numai ca răspuns la planurile agresive ale Germaniei, va fi activată şi va începe masacrul reciproc al naţiunilor civilizate ale Europei[12].

10. „On the Study and Use of History", p. 291.
11. *British Documents*, p. 361.
12. Max Montgelas şi Walter Schuecking (ed.), *Outbreak of the World War : German Documents Collected by Karl Kautsky* (Oxford University Press, New York, 1924), p. 307.

Va fi totdeauna imposibil de dovedit sau infirmat că balanța de putere a contribuit la evitarea multor războaie prin influența sa stabilizatoare. Nu poate fi retrăită istoria alegând o situație ipotetică drept punct de pornire. Dar, deși nimeni nu poate spune câte războaie ar fi fost purtate fără balanța de putere, nu este greu de remarcat că majoritatea conflictelor de la începutul sistemului modern de state își au originea în ea. Trei tipuri de război sunt intim legate de mecanismul balanței de putere : războiul preventiv, la care deja ne-am referit, început atunci când ambele părți au scopuri imperialiste, războaiele antiimperialiste și cele imperialiste însești.

Opoziția, în condițiile balanței de putere, dintre o națiune sau o alianță statu-quo și cele imperialiste va conduce foarte probabil la război. În majoritatea cazurilor, de la Carol Quintul la Hitler și Hirohito, au condus la conflicte. Dedicate prin definiție metodelor pașnice și dorind numai să mențină ceea ce au deja, națiunile statu-quo vor reuși cu greutate să țină pasul cu natura dinamică și creșterile rapide în putere ale celorlalte.

Mărirea relativă a puterii Marii Britanii și Franței, pe de o parte, și a Germaniei, pe de alta, din 1933 până la izbucnirea celui de-al doilea război mondial, ilustrează elocvent ritmurile diferite și dinamicile creșterii în putere ale celor două tipuri de state. Într-o asemenea cursă a înarmărilor, țările statu-quo vor pierde, iar poziția lor de putere se va deteriora într-un ritm accelerat odată ce aceasta se prelungește. Timpul este de partea națiunilor imperialiste, talerul lor coborând din ce în ce mai mult pe zi ce trece sub greutatea puterii lor, în timp ce talerul națiunilor statu-quo se va ridica încontinuu. Devine din ce în ce mai dificil pentru ultimele să redreseze balanța, iar ele nu pot să nu conștientizeze că, dacă nu se inversează radical tendința, poziția primelor va deveni invulnerabilă, în timp ce șansele lor de a restaura balanța vor fi iremediabil pierdute. În acest punct se găseau Marea Britanie și Franța în septembrie 1939. Într-o asemenea situație, conflictul, cu posibilitățile sale incalculabile, pare a fi singura alternativă la o integrare lipsită de glorie în orbita de putere a națiunilor imperialiste. Dinamicile politicii internaționale dintre națiunile statu-quo și cele imperialiste conduc cu necesitate la o asemenea schimbare a balanței de putere, încât războiul ajunge singura politică ce le poate oferi primelor cel puțin o șansă de a redresa balanța în favoarea lor.

Dar chiar acest act de redresare a balanței implică elementele unei noi perturbări. Dinamica politicii de putere, evidențiată mai sus, face inevitabilă evoluția. Apărătorul de ieri al statu-quoului este transformat de victorie în imperialistul de astăzi, împotriva căruia învinsul de ieri va încerca să se răzbune mâine. Ambiția câștigătorului, care a declanșat conflictul pentru a restaura balanța, la fel ca și resentimentele învinsului, care nu a putut s-o răstoarne, tind să facă din noul echilibru un punct aproape invizibil, de tranziție de la o perturbare la alta. Astfel, procesul de balansare a dus, frecvent, la înlocuirea unei puteri dominatoare amenințătoare cu o alta. Carol al V-lea de Habsburg a fost oprit în aspirațiile sale la o monarhie universală de către Franța numai pentru a fi înlocuit de Ludovic al XIV-lea al Franței, ale cărui pretenții asemănătoare au unit toată Europa împotriva sa. Balanța fiind restaurată, un nou factor amenințător a apărut în persoana lui Frederic cel Mare al Prusiei. Aspirația spre dominație mondială a Franței sub Napoleon I a fost urmată de una asemănătoare din partea Sfintei Alianțe sub conducerea celor mai puternici dintre foștii adversari ai

lui Napoleon, Rusia şi Austria. Înfrângerea Austriei a condus la apariţia dominaţiei Prusiei în Germania şi a Germaniei în Europa. După douăzeci de ani de la înfrângerea sa în primul război mondial, Germania era, din nou, naţiunea dominantă în Europa, iar Japonia obţinuse o poziţie similară în Asia. Exact în momentul în care aceste două naţiuni au fost înlăturate ca factori activi ai balanţei de putere, o nouă competiţie s-a declanşat între Statele Unite, pe de o parte, şi Uniunea Sovietică şi China, pe de alta. Destrămându-se blocul sino-sovietic, China s-a apropiat de SUA şi de Occident, menţinându-şi independenţa şi contribuind astfel la o balanţă mai complexă de putere.

Balanţa de putere ca ideologie

Până acum, discuţia noastră a pornit de la presupunerea că balanţa de putere este un instrument defensiv al naţiunilor ale căror independenţă şi existenţă sunt ameninţate de creşterea disproporţionată a altor naţiuni. Ceea ce am spus despre balanţa de putere este adevărat numai presupunând că ea este folosită doar pentru scopul admis al protecţiei. Dar am văzut deja cum dorinţa de putere a naţiunilor preia principiile şi le transformă în ideologii pentru a se disimula, explica şi a se justifica. Acelaşi lucru s-a întâmplat şi cu balanţa de putere. Ceea ce am spus mai sus în legătură cu popularitatea ideologiilor antiimperialiste în genere i se aplică şi ei.

Naţiunile care se doreau imperii au pretins adesea că tot ceea ce voiau era echilibrul. O naţiune căutând doar menţinerea statu-quoului a încercat deseori să dea schimbării acestuia aparenţa unui atac la adresa balanţei de putere. Când au intrat în conflict Anglia şi Franţa, în 1756, la începutul Războiului de Şapte Ani, autorii britanici au justificat politica ţării lor în termenii necesităţilor balanţei europene de putere, în timp ce omologii lor francezi au pretins că Franţa era obligată să se opună supremaţiei britanice pe mare şi în America de Nord, pentru a restaura „balanţa comerţului".

Când puterile aliate i-au trimis lui Napoleon, în 1813, condiţiile de pace, ele au invocat principiul balanţei de putere. Când împăratul le-a respins condiţiile, el a invocat, la rândul său, „echilibrul drepturilor şi intereselor". Când, în prima parte a lui 1814, aliaţii au transmis un ultimatum, cerând ca Franţa să renunţe, în numele balanţei de putere, la toate cuceririle făcute din 1792, reprezentantul francez a replicat: „Nu doresc oare suveranii aliaţi... să stabilească un echilibru drept în Europa? Nu asta declară că doresc? Păstrarea aceleiaşi puteri relative pe care a avut-o a fost singura dorinţă a Franţei. Dar Europa nu mai este aceeaşi ca acum 20 de ani". Şi a ajuns la concluzia că, ţinând cont de geografie şi strategie, chiar şi păstrarea malului stâng al Rinului ar fi insuficientă pentru păstrarea balanţei de putere în Europa. Diplomaţii aliaţi au replicat: „Retrăgându-se între frontierele din 1792, Franţa rămâne una dintre puterile cele mai mari ale continentului datorită poziţiei centrale, bogăţiei solului, naturii graniţelor, numărului şi distribuţiei fortificaţiilor". Astfel, ambele părţi au încercat să aplice principiul balanţei de putere aceleiaşi situaţii şi au ajuns la concluzii ireconciliabile, iar eforturile de a sfârşi războiul au eşuat.

O situaţie asemănătoare a avut loc 40 de ani mai târziu, din raţiuni similare. La conferinţa de la Viena, care a încercat să oprească, în 1855, războiul Crimeii, Rusia

a căzut de acord cu adversarii săi să facă din menţinerea balanţei de putere la Marea Neagră baza acordului. Dar, în timp ce Rusia declara că „dominaţia Rusiei la Marea Neagră este absolut necesară pentru echilibrul european", ceilalţi au încercat să-i pună capăt şi au declarat că „flota rusă este, încă, prea puternică în comparaţie cu cea turcă". Pacea a fost semnată în 1856, în termenii oponenţilor Moscovei.

Dificultatea de a evalua corect poziţiile de putere relative ale naţiunilor au făcut din invocarea balanţei de putere una dintre ideologiile favorite ale politicii internaţionale. De aici şi utilizarea sa într-un sens foarte larg şi imprecis. Când o naţiune încearcă să-şi justifice acţiunile internaţionale, ea probabil va susţine că acestea servesc menţinerii sau restaurării echilibrului. Atunci când va dori să discrediteze anumite politici ale altei naţiuni, probabil le va condamna ca pe o ameninţare la adresa balanţei sau ca pe o perturbare a acesteia. Deoarece conservarea statu-quoului este inerentă echilibrului propriu-zis de putere, termenul a devenit, în vocabularul naţiunilor statu-quo, sinonim pentru distribuţia de putere la un moment dat. Orice schimbare în distribuţia de putere existentă trezeşte o opoziţie, constituind o ameninţare la adresa balanţei de putere. În acest fel, o naţiune interesată de stabilitate va încerca să-şi prezinte interesele ca fiind rezultatul unor principii fundamentale, universal acceptate ale sistemului modern de state şi deci comune tuturor naţiunilor. Departe de a proteja o preocupare egoistă particulară, naţiunea se prezintă ca apărătoarea principiului general, adică drept reprezentanta comunităţii internaţionale.

În acest sens, se poate vorbi despre ameninţarea la adresa balanţei de putere din emisfera vestică provenită din partea naţiunilor nonamericane sau despre echilibrul mediteraneean care trebuie apărat de Rusia. Dar ceea ce trebuie apărat nu se referă la balanţa de putere, ci la o distribuţie specifică a puterii privită favorabil de o anumită naţiune sau grup. *New York Times* a scris în unul dintre articolele despre conferinţa miniştrilor de Externe de la Moscova, din 1947: „Noua unitate dintre Franţa, Marea Britanie şi Statele Unite... poate fi doar temporară, dar modifică perceptibil balanţa de putere"[13]. Afirmaţia se referea nu la schimbarea balanţei de putere în adevăratul sens al cuvântului, ci la faptul că distribuţia puterii de după conferinţă era mai favorabilă puterilor occidentale decât înainte.

Folosirea ca ideologie a balanţei de putere accentuează dificultăţile inerente mecanicii sale. Dar trebuie remarcat că utilizarea facilă, ca ideologie, la care se pretează balanţa de putere nu este pur şi simplu o întâmplare, ci reprezintă un potenţial inclus în însăşi esenţa sa. Contrastul dintre precizia pretinsă şi absenţa sa reală, dintre presupusele aspiraţii spre echilibru şi scopul real al dominaţiei, contrast constituind, după cum am văzut, însăşi esenţa balanţei de putere, o transformă pe ultima, într-o anumită măsură, în primul rând într-o ideologie. Balanţa îşi asumă o realitate şi o funcţie pe care nu le deţine şi deci tinde să disimuleze, să raţionalizeze şi să justifice politica internaţională aşa cum este ea.

---

13. 27 aprilie 1947, p. E3.

Inadecvarea balanţei de putere

Am recunoscut contribuţia reală a balanţei de putere, în secolele al XVII-lea, al XVIII-lea şi al XIX-lea, la stabilizarea sistemului modern de state şi la menţinerea independenţei membrilor săi. Dar oare a reuşit ea să obţină singură aceste rezultate sau, în acea perioadă, au existat alţi factori fără de care balanţa de putere nu s-ar fi bucurat de succes ?

Influenţa constrângătoare a consensului moral

Edward Gibbon a indicat un asemenea factor în momentul în care ţara sa pierdea războiul cu Franţa, coloniile americane, Spania şi Olanda. El a propus atunci

> ca Europa să fie considerată ca o mare republică, ai cărei diverşi locuitori au atins aproape acelaşi nivel de civilizaţie şi cultură. Balanţa de putere va continua să fluctueze şi prosperitatea regatului nostru sau a celui vecin pot creşte sau scădea ; dar aceste evenimente nu pot să afecteze, în general, starea noastră generală de fericire, sistemul artelor şi legile sau manierele, care îi disting atât de bine în faţa întregii omeniri pe europeni şi coloniile lor... Abuzurile tiraniei sunt limitate prin influenţa reciprocă a fricii şi ruşinii ; republicile au dobândit ordine şi stabilitate ; monarhiile au adoptat principiul libertăţii sau, cel puţin, pe cel al moderaţiei ; iar un oarecare simţ al onoarei şi justiţiei este introdus de spiritul vremii chiar şi în cele mai deficitare constituţii. Pe timp de pace, progresul cunoaşterii este accelerat de imitarea atât de multor rivali activi : pe timp de război, forţele europene sunt folosite în competiţii temperate şi indecise[14].

Profesorul Toynbee afirma despre acest pasaj :

> Şi totuşi, încrederea lui Gibbon era justificată în contextul Acordului de pace din 1783. În Războiul american de Independenţă, Marea Britanie a fost, în cele din urmă,

14. *The Decline and Fall of the Roman Empire* (Modern Library Edition), vol. II, pp. 93-95. O relatare la fel de strălucită a efectelor benefice ale balanţei de putere se întâlneşte într-o contribuţie anonimă la *Edinburgh Review*, vol. I (ianuarie 1803), p. 348 : „Dar, dacă nu ar fi existat această sănătoasă gelozie a vecinilor rivali, pe care politicienii moderni au învăţat s-o preţuiască, câte cuceriri şi schimbări de stăpâniri s-ar fi produs, în locul unor războaie în care s-au pierdut câteva vieţi inutile şi s-au irosit milioane inutile ? Câte regiuni importante ale globului nu ar fi fost înecate în sânge, în locul a câtorva sute de marinari luptând inofensiv pe întinderile aride ale oceanelor şi a câtorva mii de soldaţi practicând un sistem de luptă ştiinţific, regulat şi liniştit, în ţări special alese, folosite ca arene unde pot fi decise disputele naţiunilor ? Ne putem, într-adevăr, uita la istoria ultimei sute de ani ca la cea mai lăudabilă de când există omenirea ; perioada cea mai bună pentru educaţie, meşteşuguri şi industrie, pentru virtuţile moderate şi bunul-simţ, pentru rafinamentul guvernării şi concomitenta răspândire a libertăţii ; mai presus de toate, pentru acea perfectă stăpânire a artei administrării, care a stabilit nişte reguli generale de comportament între naţiuni, a prevenit răsturnarea imperiilor şi absorbirea statelor slabe de către vecini, a limitat cuceririle şi a făcut din scoaterea spadei din teacă ultima soluţie, în timp ce, în alte epoci, era cea dintâi".

înfrântă de copleşitoarea coaliţie a forţelor inamice ; dar adversarii nu s-au gândit s-o zdrobească. Ei s-au luptat pentru obiectivul limitat şi precis al stabilirii independenţei coloniilor faţă de Coroana britanică – coloniştii, deoarece pentru ei era un scop în sine, şi aliaţii francezi, pentru că, în evaluarea unui decident rafinat, secesiunea celor treisprezece colonii americane de Imperiul britanic ar fi fost suficientă pentru a reface balanţa de putere, care se înclinase în favoarea Marii Britanii ca urmare a victoriilor cumulate în cele trei războaie precedente. În 1783, când au obţinut o victorie pentru prima oară în aproape un secol, francezii s-au mulţumit să atingă un obiectiv minim cu o economie maximă de efort. Nici o amintire ranchiunoasă nu a tentat guvernul francez să se folosească de ocazie pentru a regla nişte conturi mai vechi. Nu a fost nici măcar tentat să lupte pentru anexarea Canadei, principalul dominion american al Coroanei franceze, cucerită de cea britanică în timpul Războiului de Şapte Ani şi cedată oficial de regele Ludovic regelui George prin acordul de pace din 1763, cu numai 20 de ani mai devreme. În tratatul din 1783, o Franţă victorioasă lăsa Canada ca posesiune britanică şi lipsită de cele treisprezece colonii, iar Marea Britanie se putea felicita, în termeni gibbonieni, că a supravieţuit fără dezastre, unei fluctuaţii în balanţa de putere în care îi venise rândul să-şi vadă prosperitatea scăzând, dar în care nici un rău major nu survenise în starea generală de fericire a societăţii civilizate care era casa spirituală a supuşilor regilor George şi Ludovic[15].

Marii autori politici ai epocii erau conştienţi de unitatea morală şi intelectuală, fundamentul balanţei de putere care făcea posibilă funcţionarea sa benefică. Vom menţiona doar trei : Fénelon, Rousseau şi Vattel.

Marele filosof din timpul lui Ludovic al XIV-lea şi mentor al nepotului acestuia, Fénelon scria în *Supplement for the Examination of Conscience about the Duties of Royalty* :

> Atenţia la menţinerea unei anumite egalităţi şi a unui echilibru între naţiunile învecinate asigură liniştea tuturor. În această privinţă, toate naţiunile învecinate care întreţin relaţii comerciale formează un mare corp şi un fel de comunitate. De exemplu, creştinătatea este o mare republică, cu interesele sale comune, temerile şi precauţiile sale. Toţi membrii componenţi trebuie, în interesul comun şi în cel propriu al securităţii naţionale, să blocheze orice pas din partea oricăruia dintre cei care ar putea răsturna echilibrul şi produce ruinarea inevitabilă a tuturor. Orice lucru care schimbă sau slăbeşte acest sistem general este prea periculos şi implică nenumărate rele[16].

Rousseau a preluat aceeaşi temă, spunând : „Naţiunile europene formează o naţiune invizibilă... Sistemul actual al Europei are exact acelaşi grad de soliditate care-l menţine într-o stare de agitaţie continuă fără a-l răsturna”[17]. Iar Vattel, cel mai influent autor din secolul al XVIII-lea în drept internaţional, afirmă :

> Europa formează un sistem politic, un corp unde întregul este legat de relaţiile şi de interesele diferite ale naţiunilor din această parte a lumii. Nu este, ca în Antichitate,

15. Arnold Toynbee, *A Study of History* (Oxford University Press, Londra, 1939), vol. IV, p. 149 (citat cu acordul editorului).
16. *Œuvres* (Paris, 1870), vol. III, pp. 349-350.
17. *Œuvres complètes* (Th. Lejeune, Bruxelles, 1827), vol. 10, pp. 172, 179.

o îngrămădeală de piese separate, fiecare puţin preocupată de soarta celorlalte şi rar preocupate de lucruri care nu le priveau în mod direct. Atenţia limitată a suveranilor face din Europa un fel de republică, ai cărei membri, deşi independenţi, se unesc prin legăturile interesului comun pentru menţinerea ordinii şi a libertăţii. Aici apare celebra schemă a echilibrului politic sau a balanţei de putere, prin care se înţelege o asemenea dispunere a lucrurilor, încât nici o putere nu predomină în mod absolut şi nu face legile altora[18].

Afirmaţiile scriitorilor îşi găsesc ecoul în declaraţiile decidenţilor. Din 1648 până la Revoluţia Franceză din 1789, domnitorii şi consilierii lor au luat de-a gata unitatea morală a Europei şi se refereau uzual la „republica Europei", „comunitatea prinţilor creştini" sau la „sistemul politic al Europei". Dar sfidarea Imperiului Napoleonian i-a forţat să facă explicite fundamentele morale ale vechii balanţe de putere. Sfânta Alianţă şi Concertul European despre care vom discuta în detaliu mai târziu[19] sunt încercări de a oferi o direcţie instituţională acestor forţe morale şi intelectuale care au constituit esenţa balanţei de putere.

Tratatul Sfintei Alianţe din 26 septembrie 1815 obliga semnatarii – toţi suveranii europeni, cu excepţia a trei dintre ei – la nimic altceva decât la aplicarea principiilor creştine în relaţiile dintre ei şi în tratamentul supuşilor. Însă celelalte tratate din acelaşi an care au încercat să refacă sistemul politic european, cunoscute popular sub numele de Sfânta Alianţă, erau îndreptate împotriva revoluţiilor de oriunde, mai ales, desigur, din Franţa. Deoarece Revoluţia franceză a fost marea forţă activă care a distrus balanţa de putere, se credea că orice revoluţie va constitui o ameninţare similară. Deci, principiile legitimităţii şi inviolabilităţii frontierelor din 1815 au devenit fundaţia pe care cel puţin Austria, Prusia şi Rusia au încercat să reconstruiască structura politică a continentului.

În 1860, când Franţa a obţinut cedarea Savoiei şi Nisei, în compensaţie pentru creşterile teritoriale ale Sardiniei în Italia, Anglia a intervenit, invocând unul dintre principiile din 1815. „Guvernul Majestăţii Sale", scria contele Russell, ministrul de Externe britanic, ambasadorului din Franţa, „trebuie să remarce că o solicitare a cedării teritoriului vecinilor, din partea unui stat atât de puternic cum e Franţa, a cărei fostă politică, nu prea îndepărtată, de mărire teritorială a adus numeroase calamităţi Europei, nu poate să nu trezească resentimentul fiecărui stat interesat de balanţa de putere şi de menţinerea păcii generale".

Definit ca diplomaţie prin intermediul conferinţelor dintre marile puteri, care ar fi răspuns oricărei ameninţări la adresa sistemului politic prin acţiuni coordonate, Concertul European a devenit instrumentul prin care urmau să fie realizate principiile iniţiale ale Sfintei Alianţe şi apoi, după dezintegrarea ei culminând cu revoluţiile din 1848, interesele comune ale Europei. A funcţionat în multe ocazii în cursul secolului, de la apariţia sa în 1814 până la declanşarea primului război mondial, în 1914. Concepţia sa – a unităţii politice a Europei sau, în cuvintele omului de stat britanic Castlereagh, „sistemul general al Europei" – a fost subliniată în mai multe documente oficiale. Astfel, puterile aliate au declarat, spre sfârşitul lui 1813, că „nu vor depune armele... înainte ca statutul politic al Europei să fie reafirmat şi înainte ca principiile imuabile

18. *The Law of Nations* (Philadelphia, 1829), cartea a III-a, capitolul III, pp. 377-378.
19. Vezi capitolul 27.

să prevaleze în fața pretențiilor superficiale pentru a asigura Europei o pace reală". În declarația din 5 februarie 1814, după care este, de obicei, datat Concertul European, reprezentanții Austriei, Marii Britanii, Prusiei și Rusiei au declarat că nu vorbesc numai în numele țărilor lor, ci „în numele Europei care formează un singur tot".

Aceleași națiuni, cărora li s-a alăturat Franța, au stabilit în Protocolul 19 al Conferinței de la Londra din 1831 independența Belgiei și, în interesul balanței de putere, au instituit o garanție colectivă a neutralității sale. Ca justificare, ele au declarat: „Fiecare națiune are legile sale, dar Europa le are, de asemenea, pe cele proprii; sursa lor rezidă în ordinea socială". În timpul războiului franco-prusac din 1870, ministrul francez Thiers, căutând inutil ajutor din partea altor națiuni europene pentru a preveni răsturnarea balanței de putere de către Germania, se plângea că „Europa nu este de găsit". În acea frază, el a ținut cont de același principiu al unității europene care, din 1648, a fost inima balanței de putere. Tot la acesta a făcut inutil apel ministrul britanic de Externe, Sir Edward Grey, când a invitat națiunile europene să participe la o conferință pentru a-și soluționa diferendele. S-ar putea chiar susține că Neville Chamberlain a acționat pe baza aceleiași presupuneri greșite despre existența unității morale, intelectuale și politice a Europei și că Germania nazistă făcea parte din ea în 1938, când Cehoslovacia a fost obligată să cedeze regiunea Sudetă.

Consensul moral al sistemului modern de state

Trebuie remarcat că încrederea în stabilitatea sistemului modern de state ce reiese din toate aceste declarații și acțiuni provine nu din balanța de putere, ci dintr-un număr de elemente, morale și intelectuale ca natură, pe care se bazează echilibrul și stabilitatea. „În politică, la fel ca și în mecanică", după cum spunea John Stuart Mill, „puterea care menține motorul în mișcare trebuie căutată *în afara* mașinăriei și, dacă nu este disponibilă sau suficientă pentru a depăși obstacolele rezonabil anticipabile, modelul va eșua."[20]

---

20. *Considerations on Representative Government* (Henry Holt, New York, 1882), p. 21. *Cf.* și remarcile profunde de la pp. 235-236 despre importanța factorului moral pentru menținerea balanței de putere în politica internă: „Când se susține că problema ține de moralitatea politică, nu îi dispare importanța. Chestiunile de moralitate constituțională nu sunt mai puțin practice decât cele legate de constituția însăși. Existența unor guverne și tot ceea ce le face pe altele durabile depind de respectarea practică a doctrinelor moralității constituționale, noțiuni tradiționale în mințile câtorva autorități constituite, care influențează folosirea puterii. În guvernele neechilibrate – monarhie pură, aristocrație pură, democrație pură –, aceste maxime sunt singurele bariere care rețin guvernele de la cele mai mari excese. În guvernele imperfect balansate, în care se fac cel puțin niște tentative de a stabili limite constituționale impulsurilor puterii dominante, dar în care puterea are destulă forță pentru a le încălca fără consecințe, pentru un timp, cel puțin, numai prin doctrinele moralității constituționale, recunoscute și sprijinite de opinia publică, se menține atenția față de contraponderile și limitările constituției. În guvernele bine echilibrate, în care puterea supremă este divizată și fiecare ramură este protejată împotriva uzurpărilor celorlalte în singurul mod posibil, adică fiind dotată pentru apărare cu arme la fel de puternice ca și cele pe care restul le pot folosi pentru atac, guvernarea poate fi exercitată numai prin abținerea recursului la

Ceea ce a arătat Gibbon, cu o elocvenţă şi inspiraţie deosebite, drept combustibilul care menţine în funcţiune motorul balanţei de putere este fundaţia intelectuală şi morală a civilizaţiei europene, climatul în interiorul căruia protagoniştii societăţii secolului al XVIII-lea se mişcau şi care le influenţa toate gândurile şi acţiunile. Aceşti oameni cunoşteau Europa ca pe-o „mare republică, cu standarde comune de civilizaţie şi educaţie" şi cu un „sistem comun de arte, legi şi maniere". Conştientizarea împărtăşită a standardelor comune le limita ambiţiile „prin influenţa reciprocă a fricii şi ruşinii", impunea moderaţie asupra acţiunilor lor şi le insufla un „oarecare simţ al onoarei şi dreptăţii". În consecinţă, lupta pentru putere pe scena internaţională era, în natura sa, „rivalitate moderată şi indecisă".

Balanţa de putere nu este numai cauza, ci şi expresia metaforică şi simbolică şi tehnica realizării competiţiilor moderate şi indecise dintre 1648 şi războaiele napoleoniene şi apoi din nou, între 1815 şi 1914. Înainte ca balanţa de putere să-şi impună constrângerile asupra aspiraţiilor de putere ale naţiunilor, prin interacţiunea mecanică a forţelor opuse, naţiunile rivale trebuiau, mai întâi, să se limiteze singure, acceptând un sistem al balanţei de putere drept cadrul comun al acţiunilor lor. Oricât de mult ar fi dorit să schimbe greutăţile în cele două talere, ele trebuiau să cadă de acord asupra unui pact tacit, cum că, indiferent de rezultatul rivalităţii, talerele urmau să-şi continue

---

măsurile cele mai extreme, cu excepţia situaţiei în care sunt provocate de comportamentul la fel de exagerat al celorlalţi deţinători ai puterii, caz în care doar prin respectul faţă de maximele moralităţii constituţionale este ţinută în viaţă constituţia".

Cf. şi analogia dintre războiul industrial şi balanţa internaţională de putere în R.H. Tawney, *The Acquisitive Society* (Harcourt, Brace, New York, 1920): „Acest motiv produce războiul industrial nu ca un incident regretabil, ci ca un rezultat inevitabil. Conduce la războiul industrial deoarece predică faptul că fiecare individ sau grup are dreptul de a obţine ce poate şi neagă faptul că există un alt principiu, în afara mecanismului pieţei, care să determine ceea ce ar trebui să obţină. Deoarece venitul disponibil pentru distribuire este limitat şi deci, când au fost depăşite anumite limite, ceea ce un grup câştigă, altul trebuie să piardă, este evident că veniturile relative ale diferitelor grupuri nu sunt determinate de funcţiile lor şi că nu rămâne altă metodă la dispoziţie decât utilizarea forţelor proprii. Într-adevăr, interesul le poate determina să se abţină de la folosirea întregii lor puteri pentru a-şi impune revendicările şi, cât timp acest lucru este valabil, pacea este asigurată în industrie, la fel cum au încercat oamenii s-o garanteze şi pe scena internaţională prin balanţa de putere. Dar menţinerea unei astfel de păci depinde de calculele indivizilor în ceea ce priveşte pierderile şi câştigurile unei lupte deschise, şi nu de acceptarea vreunui standard de remuneraţie drept soluţionare echitabilă a pretenţiilor lor. În consecinţă, pacea este precară, nesinceră şi scurtă. Este lipsită de scop, deoarece nu poate exista o finalitate în simpla creştere a veniturilor mai mult decât în satisfacerea vreunei alte dorinţe materiale. Când cererile sunt satisfăcute, vechea luptă începe la un nou nivel şi o va lua de la capăt atât timp cât oamenii vor încerca s-o oprească numai prin remuneraţii sporite, nu găsind un principiu pe care să se justifice toate veniturile, mari sau mici". Vezi şi p. 50: „Dar balanţa, în politica internaţională sau în industrie, este instabilă, deoarece se bazează nu pe recunoaşterea comună a unui principiu prin care pretenţiile unor indivizi sau naţiuni să fie limitate, ci pe o încercare de a găsi un punct de echilibru care poate evita un conflict fără a renunţa la solicitări nelimitate. Nu se poate găsi un asemenea punct deoarece, într-o lume unde posibilităţile de creştere a puterii industriale sunt nelimitate, nu poate exista aşa ceva" (citat cu acordul editorului).

existenţa. Indiferent cât de mult s-ar fi ridicat unele şi ar fi coborât altele, trebuiau să cadă de acord că talerele aveau să stea împreună ca o pereche, atârnând de aceeaşi tijă şi deci capabile să se înalţe şi să coboare încă o dată, după cum va hotărî distribuţia viitoare de putere. Orice fel de schimbare a statu-quoului ar fi fost urmărită, ele trebuiau să recunoască cel puţin un factor constant: existenţa unor talere, „statu-quoul" balanţei însăşi. Şi oricând o naţiune ar uita această indispensabilă condiţie a independenţei şi stabilităţii, precum Austria în 1756 în ceea ce priveşte Prusia sau Franţa, între 1919 şi 1923, faţă de Germania, consensul celorlalte naţiuni nu-i va permite mult timp acest lucru.

Consensul a evoluat în climatul moral şi intelectual al epocii şi şi-a tras forţa din relaţiile de putere existente, care în condiţii normale făceau dintr-o încercare de a răsturna sistemul balanţei de putere o aventură fără sorţi de izbândă. Acest consens, în schimb, a reacţionat ca o forţă intelectuală şi morală asupra climatului intelectual şi moral şi asupra relaţiilor de putere, întărind tendinţele de moderaţie şi echilibru. După cum a spus Quincy Wright:

> Statele aveau graniţe atât de bine definite şi erau atât de organizate, încât o agresiune împotriva lor nu putea reuşi decât dacă era moderată şi direcţionată astfel încât să obţină aprobarea opiniei comune a Puterilor. O astfel de aprobare s-a acordat de obicei revoltelor din Balcani, care dezintegrau puţin câte puţin Imperiul Otoman, revoltei belgienilor, care şi-au separat ţara de Olanda, agresiunilor Prusiei şi Sardiniei, care au unit Germania modernă şi Italia modernă, şi numeroaselor agresiuni din Africa, Asia şi Pacific, care au sporit imperiile europene şi au extins civilizaţia europeană în aceste zone[21].

Acest consens – părinte şi totodată copil, s-ar putea spune, al standardelor morale comune şi al civilizaţiei comune, precum şi al intereselor comune – a ţinut sub control dorinţa nemărginită pentru putere prezentă potenţial, după cum ştim, în toate sistemele imperialiste şi a oprit-o să se transforme în realitate politică. Acolo unde un astfel de consens nu mai există sau a devenit fragil şi nu mai prezintă siguranţă, ca în perioada care a început cu împărţirea Poloniei şi s-a încheiat cu războaiele napoleoniene, balanţa de putere este incapabilă să-şi îndeplinească funcţiile de stabilitate internaţională şi independenţă naţională.

Un astfel de consens a predominat din 1648 până în 1772 şi din 1815 până în 1933. În perioadele anterioare, sistemul de state nu era altceva decât o societate competitivă de conducători în care fiecare dintre aceştia accepta raţiunea de stat – adică urmărirea raţională, fără anumite limite morale, a obiectivelor de putere ale statului individual – ca pe standardul ultim al comportamentului statelor. Fiecare se aştepta – şi avea dreptate să aştepte acest lucru – ca toţi ceilalţi să împărtăşească acest standard. Patima războaielor religioase a cedat în faţa raţiunii şi moderaţiei sceptice ale Iluminismului. În această atmosferă de toleranţă nu puteau înflori cu uşurinţă ostilităţile naţionale şi duşmăniile colective, hrănite de principii de orice fel. Toată lumea considera de la sine înţeles faptul că motivele egoiste care le animau propriile

21. „The Balance of Power", în *Compass of the World*, coordonată de Hans Weigert şi Vilhjalmur Stefansson (Macmillan, New York, 1944), pp. 53-54.

acțiuni îi determinau și pe ceilalți să acționeze la fel. Era o problemă de îndemânare și de noroc să ajungi în fruntea tuturor. Politica internațională a devenit un joc aristocratic, un sport princiar, în care toți urmau aceleași reguli și jucau pentru aceleași poturi limitate.

După interludiul reprezentat de războaiele napoleoniene, frica de revoluție și de renașterea imperialismului francez a pus în cauză moralitatea Sfintei Alianțe, care a fost un amestec de principii creștine, monarhice și europene. Concertul European în ultima jumătate a secolului al XIX-lea și Liga Națiunilor după primul război mondial au adăugat acestei moșteniri ideea statului-națiune. Ideea a devenit, ca principiu de autodeterminare națională, una dintre pietrele de hotar pe care generații succesive, de la revoluțiile liberale din 1848 până la izbucnirea celui de-al doilea război mondial, au încercat să construiască o structură politică stabilă. Afirmația pe care ministrul de Externe francez De la Valette a făcut-o în scris în 1866 unui reprezentant diplomatic al Franței a devenit una dintre convingerile de bază ale acestei perioade istorice – proclamată din nou de Woodrow Wilson – și a constituit unul dintre standardele Tratatelor de pace din 1919 : „Împăratul... vede un real echilibru doar în satisfacerea dorințelor națiunilor Europei”[22].

Ce a rămas astăzi din această moștenire ? Ce fel de consens unește națiunile lumii în perioada de după al doilea război mondial ? De analiza elementelor componente ale acestuia va depinde estimarea rolului pe care este de așteptat să-l joace astăzi balanța de putere pentru libertatea și stabilitatea comunității de națiuni.

---

22. Alfred Cobban a scos bine în evidență importanța factorului moral pentru menținerea independenței națiunilor mici în *National Self-Determination* (University of Chicago Press, 1948), pp. 170-171 : „Dar până și politicile marilor imperii sunt influențate de climatul de opinii și a existat multă vreme o prejudecată împotriva drepturilor statelor independente mici. Nu trebuie să ne preocupe sursa acestei prejudecăți, dar nici un cercetător al politicii internaționale nu poate ignora existența ei. Factorii diverși pe care i-am amintit își au fără îndoială importanța lor, dar suntem de părere că nu forța sentimentului național al statelor mici și nici măcar efectele balanței de putere, cât recunoașterea generală a faptului că distrugerea unei puteri independente este un act excepțional și de neiertat în mod normal, a protejat, în cele din urmă, multe dintre micile state europene, unele nu mai mari decât un singur oraș, de a fi absorbite de puteri mai mari. Chiar și în secolul al XVIII-lea, când puterea statelor mai mari sporea cu repeziciune, opinia contemporanilor, influențată de idealul clasic al orașului-stat, a admirat statele mici și a crezut în independența lor. De-a lungul secolului al XIX-lea, evoluția idealului naționalist a slăbit mult această opinie, dar în 1919 ea exercita încă, după cum am văzut, o influență considerabilă” (citat cu acordul University of Chicago Press).

Partea a V-a

LIMITĂRILE PUTERII NAȚIONALE

Moralitatea și opinia publică internațională

15. Moralitatea, moravurile şi dreptul ca limitări ale puterii

În capitolul precedent am văzut că puterea este o metodă brutală şi nesigură de a limita aspiraţiile către putere pe scena internaţională. Dacă motivele din spatele luptei pentru putere şi mecanismele prin care aceasta acţionează ar fi tot ceea ce trebuia cunoscut despre politica internaţională, scena mondială ar semăna cu starea de natură descrisă de Hobbes drept „războiul tuturor contra tuturor"[1]. Politica internaţională ar fi guvernată exclusiv prin acele considerente de adecvare politică asupra cărora Machiavelli a oferit relatarea cea mai pătrunzătoare şi mai sinceră. Într-o asemenea lume, cel slab ar fi la mila celui puternic. Puterea ar dicta întotdeauna dreptatea.

De fapt, cu toate acestea, însăşi ameninţarea unei lumi în care puterea nu este numai cea mai importantă, ci şi unică produce acea revoltă împotriva puterii care este la fel de universală ca însăşi aspiraţia la putere. Pentru a stăvili această revoltă, pentru a împăca resentimentul şi opoziţia care se ivesc atunci când instinctul de putere este recunoscut ca atare, cei care urmăresc puterea folosesc, aşa cum am văzut, ideologii pentru a-şi ascunde scopurile. Astfel, ceea ce este de fapt aspiraţia către putere pare a fi ceva diferit, ceva ce este în concordanţă cu cerinţele raţiunii, moralităţii şi justiţiei. Esenţa se găseşte în ordinea normativă a moralităţii, moravurilor şi a dreptului, ideologiile politicii internaţionale nefiind decât reflectarea acesteia.

De la Biblie până la etica şi aranjamentele constituţionale ale democraţiei moderne, principala funcţie a acestor sisteme normative a fost de a menţine aspiraţiile către putere între limite acceptabile din punct de vedere social. Toate eticile, moravurile şi sistemele de drept dominante în civilizaţia occidentală recunosc ubicuitatea instinctului de putere şi îl condamnă. Pe de altă parte, asemenea filosofii politice, precum cele ale lui Machiavelli sau Hobbes, care privesc ubicuitatea instinctului de putere drept un fapt fundamental al vieţii sociale, care trebuie acceptat, şi nu condamnat sau îngrădit, s-au confruntat cu dezaprobarea opiniei comune. Le-a lipsit influenţa intelectuală şi practică ce a transformat unele filosofii politice, precum cele ale Sfântului Augustin şi Locke, în forţe puternice ale civilizaţiei vestice.

Privind sub alt aspect, însăşi tradiţia unei civilizaţii occidentale care încearcă să limiteze puterea celui tare de dragul celui slab a fost dezaprobată ca efeminată,

1. *Leviathan*, capitolul XIII.

sentimentală şi decadentă. Oponenţii au fost cei care, precum Nietzsche, Mussolini şi Hitler, nu numai că acceptă voinţa de putere şi lupta pentru putere drept fapte sociale fundamentale, ci şi glorifică manifestarea nelimitată a acestora şi postulează această absenţă a restricţiei ca pe un ideal al societăţii şi o regulă de comportament pentru individ. Dar, în cele din urmă, filosofiile şi sistemele politice care s-au bazat pe pofta şi lupta pentru putere s-au dovedit neputincioase şi autodistructive. Slăbiciunea lor demonstrează puterea tradiţiei occidentale ce caută dacă nu să elimine, cel puţin să reglementeze şi să restrângă instinctul de putere care, altfel, fie ar destrăma societatea, fie ar lăsa viaţa şi fericirea celor slabi pe seama voinţei arbitrare a celor puternici.

În aceste două privinţe intervin moralitatea, moravurile şi dreptul pentru a proteja societatea de fărâmiţare şi individul de înrobire şi dispariţie. Când o societate sau unii dintre membrii acesteia sunt incapabili să se protejeze prin forţe proprii împotriva instinctului de putere al altora – când, cu alte cuvinte, mecanismele politicii de putere lasă de dorit, aşa cum se şi întâmplă mai devreme sau mai târziu –, aceste sisteme normative încearcă să completeze politica de putere cu propriile reguli de comportament. Acesta este mesajul pe care sistemele normative îl transmit deopotrivă celor puternici şi celor slabi : puterea superioară nu are nici un drept, moral sau juridic, de a face tot ceea ce poate din punct de vedere fizic. În interesul societăţii ca întreg şi în interesul membrilor săi, puterea este supusă unor restricţii care nu sunt rezultatul mecanismelor luptei pentru putere, ci, prin voinţa membrilor societăţii înseşi, se suprapun acestei lupte sub forma normelor şi a regulilor de comportament.

Trei tipuri de norme şi reguli de comportament acţionează în toate societăţile mai înalte : etica, moravurile şi dreptul. Caracteristicile lor distinctive au fost dezbătute pe larg în literatura filosofică şi în jurisprudenţă. Pentru scopul acestui studiu este suficient să subliniem faptul că fiecare regulă de comportament are două elemente : dispoziţia şi sancţiunea. Nici o dispoziţie anume nu îi este specifică vreunui tip particular de normă – „să nu ucizi" poate fi o dispoziţie în etică, moravuri sau drept. Sancţiunea este cea care diferenţiază aceste trei tipuri diferite de reguli de comportament.

„Să nu ucizi" este o dispoziţie a eticii, moravurilor sau dreptului dacă, în caz de încălcare, o sancţiune specifică eticii, moravurilor sau dreptului este aplicată pentru pedepsirea agresorului şi prevenirea unor alte încălcări. Dacă *A* îl ucide pe *B* şi după aceea simte chinurile conştiinţei sau ale remuşcărilor, ne aflăm în prezenţa unei sancţiuni specifice eticii şi, prin urmare, a unei norme etice. Dacă *A* îl ucide pe *B* şi o societate neorganizată reacţionează prin demonstraţii spontane de dezaprobare, precum boicotul afacerilor, ostracizare socială şi alte lucruri de felul acesta, avem de-a face cu o sancţiune specifică moravurilor şi, aşadar, cu o normă a moravurilor. Dacă, în cele din urmă, *A* îl ucide pe *B* şi o societate organizată reacţionează sub forma unor proceduri raţionale cu acţiuni prestabilite ale poliţiei (acuzare, proces, verdict şi pedeapsă), sancţiunea este de natură juridică şi norma aparţine deci categoriei dreptului.

Toate societăţile interne sunt reglementate printr-un labirint complicat de reguli de comportament de acest tip, completându-se ori contrazicându-se una pe cealaltă sau acţionând individual. Cu cât o societate consideră mai importante acele interese şi valori pe care încearcă să le protejeze prin reguli de comportament, cu atât sunt mai puternice sancţiunile prin care aceasta ameninţă o încălcare a legilor sale.

Societatea exercită cea mai mare presiune şi deci are cele mai mari şanse de a-şi aplica regulile de comportament asupra membrilor recalcitranţi atunci când îşi pune simultan la dispoziţie toate tipurile de sancţiuni pentru a-l pedepsi pe cel care i-a încălcat regulile. Este mai slabă şi, prin urmare, sancţiunile sale sunt foarte probabil ineficiente atunci când doar un singur tip de sancţiuni susţin interesele şi valorile sale. Atunci când o regulă de comportament necesită o acţiune pe care o altă regulă de comportament o condamnă, soarta interesului sau a valorii implicate depinde de puterea relativă a sancţiunilor care susţin dispoziţiile contradictorii.

Împotriva unei ameninţări a existenţei proprii, prin trădare sau prin revoluţie, sau împotriva unei ameninţări la adresa existenţei membrilor săi, prin crimă, societatea ţine sub control toate cele trei tipuri de sancţiuni. În acest fel, moralitatea, moravurile şi dreptul se întăresc reciproc, oferind o protecţie întreită vieţii societăţii şi vieţilor indivizilor care o compun. Potenţialul trădător sau asasin înfruntă chinurile conştiinţei sale, reacţiile spontane ale societăţii sub forma, de exemplu, a ostracizării, precum şi pedeapsa legii. Aceeaşi situaţie predomină şi acolo unde este în joc nu existenţa societăţii sau a membrilor ei, ci proprietatea lor. Proprietatea, de asemenea, este înconjurată de zidul triplu al moralităţii, moravurilor şi dreptului. Între potenţialul hoţ şi escroc şi proprietatea la care acesta râvneşte, societatea interpune toate sancţiunile pe care poate să le folosească.

Acolo unde sunt în joc interese şi valori mai puţin importante, societatea poate să ceară un singur tip de sancţiune. Astfel, anumitor tipuri de practici competitive în afaceri sau politică, precum minciuna, li se opune doar moralitatea. Moravurile vor intra în joc doar în condiţii extreme – dacă, de exemplu, valoarea şi gradul minciunii depăşesc limita pe care societatea o consideră acceptabilă. Dreptul va rămâne tăcut în cazul minciunii obişnuite dacă pentru nici un alt motiv nu se poate aplica o lege care să interzică acest lucru. Va rupe tăcerea doar în cazul minciunii calificate, precum sperjurul şi escrocheria, unde minciuna ameninţă interese şi valori dincolo de simplul adevăr. Regulile modei, pe de altă parte, sunt aplicate în mod exclusiv de către moravuri, deoarece aspectele implicate nu sunt îndeajuns de importante pentru ca moralitatea şi dreptul să fie preocupate de acestea. În final, doar dreptul este cel care ia cunoştinţă de încălcările regulilor de circulaţie. Moralitatea şi moravurile nu participă la aplicarea lor, întrucât sancţiunile dreptului sunt de obicei suficiente pentru a stabili un fel de ordine mecanicistă în domeniul circulaţiei.

Problema puterii relative a diferitelor dispoziţii devine gravă atunci când există un conflict între diferite reguli de comportament. Exemplul clasic, discutat pe larg în literatura jurisprudenţei, al unui conflict între două reguli ale aceluiaşi sistem de drept este interzicerea duelului în codurile penale ale anumitor ţări europene, în timp ce codurile militare ale aceloraşi ţări cereau ofiţerilor să rezolve anumite dispute prin duel. Un sistem de etică ce ne ordonă să ascultăm de Dumnezeu mai degrabă decât de om şi, în acelaşi timp, să dăm Cezarului ce este al Cezarului prezintă un conflict similar atunci când o lege a statului contrazice una dintre poruncile lui Dumnezeu. Conflicte de acest fel sunt frecvente în special în sfera politică. Guvernele rivale – un guvern revoluţionar şi un guvern legitim, un guvern în exil şi un guvern colaboraţionist – cer ascultare de la acelaşi grup de oameni. Regulile de comportament cărora se

presupune că li se supune un politician sunt adesea certate cu normele care se adresează tuturor membrilor societății. Se consideră, în general, că etica și moravurile politicii permit o abatere mai mare decât o îngăduie etica și moravurile obișnuite în anumite acțiuni, precum promisiunile din campaniile electorale și promisiunile în general.

Conflictele dintre diferite reguli de comportament sunt hotărâte de către presiunile relative pe care sancțiunile regulilor contradictorii le pot exercita asupra voinței individului. Incapabil să se supună tuturor normelor care i se adresează în același timp, individul trebuie să o aleagă pe cea de care să asculte și să le încalce pe celelalte. Puterea relativă a acestor presiuni este, în schimb, expresia puterii relative a forțelor sociale care susțin un set de valori și interese împotriva altuia. Ordinea normativă a unei societăți al cărei scop este de a păstra aspirațiile către putere ale membrilor săi în limite acceptabile din punct de vedere social este, în sine, într-o anumită măsură, rezultatul forțelor sociale care se luptă între ele pentru dominarea societății prin influența lor asupra, să zicem, legislației sau asupra deciziilor tribunalelor.

Viața socială este alcătuită în mod copleșitor din reacții continue, devenite în mare măsură automate, la presiunile pe care societatea le exercită asupra membrilor săi prin regulile ei de comportament. Aceste reguli de comportament veghează permanent asupra individului, modelându-i acțiunile în conformitate cu standardele societății. Se poate spune chiar că societatea, ca forță dinamică, nu este altceva decât suma totală a regulilor de comportament care le impun membrilor ei modele de acțiune. Ceea ce numim civilizație nu reprezintă, într-un fel, nimic altceva decât reacțiile automate ale membrilor societății la regulile de comportament prin care societatea se străduiește să-și determine membrii să se conformeze anumitor obiective standard, să-și restrângă aspirațiile către putere și să-i adapteze și concilieze în toate privințele importante din punct de vedere social. Civilizația de care, desigur, ne ocupăm aici în primul rând – civilizația occidentală – a avut într-o mare măsură succes în strădaniile sale. Cu toate acestea, civilizația occidentală nu a expulzat în totalitate, așa cum au crezut mulți scriitori ai secolelor al XIX-lea și XX, lupta pentru putere de pe scena internă și nu a înlocuit-o cu ceva diferit și mai bun precum cooperarea, armonia și pacea permanentă și nici nu este pe cale să facă acest lucru. Această concepție greșită asupra rolului pe care îl joacă în politică aspirațiile și lupta pentru putere a fost tratată în capitolul 3 al acestei cărți.

Cel mai bun lucru pe care a reușit să-l obțină civilizația occidentală– și, din câte putem observa, cel mai bun lucru pe care îl poate obține orice civilizație – a fost să atenueze lupta pentru putere pe scena internă, să civilizeze mijloacele prin care este purtată și să o direcționeze către obiective care, odată atinse, minimizează gradul în care viața, libertatea și căutarea fericirii membrilor societății sunt implicate în lupta pentru putere. Mai ales metodele crude ale luptei între oameni au fost înlocuite cu instrumentele rafinate ale competiției sociale, comerciale și profesionale. Lupta pentru putere a fost combătută nu prin arme mortale, ci prin întreceri, prin competiții pentru distincții sociale, prin alegeri periodice pentru funcții publice și private și, mai ales, prin competiții pentru posesia banilor și a lucrurilor măsurabile în bani.

În societățile civilizației occidentale, posesia banilor a devenit simbolul de primă mărime al posesiei puterii. Prin competiția pentru dobândirea lor, aspirațiile individului

pentru putere găsesc un debuşeu civilizat, în conformitate cu regulile de comportament stabilite de societate. Diferitele dispoziţii normative împotriva omuciderii şi împotriva violenţei individuale şi colective de orice tip caută să creeze precondiţiile normative pentru o asemenea redirecţionare civilizată a luptei pentru putere. Toate mijloacele şi instituţiile sociale relevante pentru diferitele planuri competitive ale societăţii servesc nu scopului de a elimina lupta pentru putere, ci de a crea substitute civilizate pentru brutalitatea şi cruzimea unei lupte nelimitate şi necontrolate pentru putere.

Acesta este, pe scurt şi incomplet, modul în care etica, moravurile şi dreptul limitează lupta pentru putere în societăţile civilizaţiei occidentale. Dar ce se întâmplă cu societatea internaţională ? Ce reguli ale moralităţii, moravurilor şi dreptului sunt eficace pe scena internaţională ? Ce funcţii îndeplinesc ele în societatea internaţională ? Ce fel de etică internaţională, moravuri internaţionale sub forma opiniei publice internaţionale şi drept internaţional există acolo pentru a delimita, reglementa şi civiliza lupta pentru putere dintre naţiuni în acelaşi mod în care sistemele normative interne afectează lupta pentru putere dintre membrii unei societăţi interne ?

16. Moralitatea internaţională

O discuţie despre moralitatea internaţională trebuie să se ferească de cele două extreme – de a supraestima influenţa eticii asupra politicii internaţionale sau de a o subestima prin negarea faptului că politicienii şi diplomaţii acţionează şi pe baza altor considerente în afara celor care ţin de puterea materială.

Pe de o parte, există eroarea dublă de a confunda regulile morale pe care oamenii le respectă efectiv atât cu cele pe care pretind că le respectă, cât şi cu cele pe care teoreticienii declară că ar trebui ca ei să le respecte. „Asupra nici unui subiect de interes uman, cu excepţia teologiei”, spunea profesorul John Chipman Gray, „nu au existat atât de multe scrieri dezlânate şi speculaţii nebuloase ca despre dreptul internaţional”[1]. Acelaşi lucru trebuie spus şi despre moralitatea internaţională. Teoreticienii au propus precepte morale la care politicienii şi diplomaţii ar trebui să se gândească serios pentru a face relaţiile dintre naţiuni mai paşnice şi mai puţin anarhice, cum ar fi respectarea promisiunilor, încrederea, cu alte cuvinte, afacerile corecte, respectul pentru dreptul internaţional, protecţia minorităţilor şi renegarea războiului ca instrument al politicii naţionale. Dar aceştia rareori s-au întrebat dacă şi în ce măsură asemenea precepte, oricât ar fi de dorit în sine, determină în realitate acţiunile oamenilor. În plus, deoarece politicienii şi diplomaţii sunt obişnuiţi să-şi justifice acţiunile şi obiectivele în termeni morali, indiferent de motivele lor adevărate, ar fi la fel de greşit să considerăm acele declaraţii solemne de intenţii altruiste şi paşnice, scopuri umanitare şi idealuri internaţionale la pretinsa lor valoare. Este util să ne întrebăm dacă acestea sunt simple ideologii care ascund adevăratele motive ale acţiunii sau dacă exprimă o preocupare reală pentru acordul dintre politicile internaţionale şi standardele etice.

Pe de altă parte, există părerea greşită, asociată de obicei cu desconsiderarea generală şi condamnarea morală a politicii de putere discutată anterior[2], că politica internaţională este atât de malefică, încât e inutilă căutarea limitărilor morale ale aspiraţiei către putere pe scena internaţională. Totuşi, dacă ne întrebăm ce sunt în stare să facă politicienii şi diplomaţii pentru promovarea obiectivelor de putere ale naţiunilor fiecăruia şi ce fac ei în realitate, realizăm că aceştia fac mai puţin decât ar putea şi mai puţin decât au făcut de fapt în alte perioade ale istoriei. Ei refuză să ia în considerare anumite scopuri şi să folosească unele mijloace, în general sau în anumite condiţii, nu pentru că acestea par dificile sau necugetate din punctul de

1. *Nature and Sources of the Law* (Macmillan, New York, 1927), p. 127.
2. Vezi pp. 72 şi urm.

vedere al adecvării, ci pentru că unele reguli morale interpun o barieră absolută. Regulile morale nu permit luarea în considerare a anumitor politici din punctul de vedere al adecvării. Unele lucruri nu se fac din motive morale, chiar dacă ar fi mai convenabil ca acestea să se realizeze. Asemenea inhibiţii etice acţionează în timpul nostru la diferite niveluri cu eficacitate diferită. Funcţia lor restrictivă este foarte evidentă şi foarte eficientă în susţinerea inviolabilităţii vieţii umane pe timp de pace.

Protejarea vieţii oamenilor

Protejarea vieţii oamenilor pe timp de pace

Politica internaţională poate fi definită, aşa cum am văzut, drept un efort continuu de a menţine şi a creşte puterea naţiunii proprii şi de a stăvili sau reduce puterea altor naţiuni. Puterea relativă a naţiunilor depinde, în orice caz, aşa cum de asemenea am subliniat[3], de cantitatea şi calitatea fiinţelor umane în termenii mărimii şi calităţii populaţiei, mărimii şi calităţii instituţiilor militare, calităţii guvernării şi, mai ales, a diplomaţiei. Văzută ca o serie de sarcini tehnice în care nu intră considerentele morale, politica internaţională ar trebui să ia în considerare drept unul dintre scopurile sale legitime reducerea drastică sau chiar eliminarea populaţiei unei naţiuni rivale, a liderilor săi militari şi politici cei mai de vază şi a celor mai abili diplomaţi. Iar atunci când politica internaţională era privită exclusiv ca o tehnică, fără o semnificaţie morală, având scopul de a menţine şi de a câştiga puterea, asemenea metode erau folosite fără scrupule morale şi ca un lucru de la sine înţeles.

Conform arhivelor sale oficiale, Republica Veneţiei, între anii 1415 şi 1525, a planificat şi a încercat aproximativ două sute de asasinate în folosul politicii sale externe. Printre potenţialele victime au fost doi împăraţi, doi regi ai Franţei şi trei sultani. Documentele indică faptul că nu a existat aproape nici o ofertă de asasinat care să fi fost refuzată de conducerea veneţiană. Din 1456 şi până în 1472, aceasta a acceptat douăzeci de oferte de a-l omorî pe sultanul Mahomed al II-lea, principalul oponent al Veneţiei în acea perioadă. În 1514, Ioan din Ragusa s-a oferit să otrăvească pe oricine ar fi vrut conducătorii Veneţiei, pentru un salariu anual de 1.500 de ducaţi. Conducerea veneţiană l-a angajat „de probă", cum am spune astăzi, şi i-a cerut să arate ce poate face în cazul împăratului Maximilian. În aceeaşi perioadă, cardinalii şi-au adus propriii majordomi şi propriul vin la un dineu prilejuit de o încoronare papală, de frică să nu fie otrăviţi ; se spune că acesta era un obicei general în Roma, fără ca gazdele să se simtă jignite.

Asemenea metode de a atinge scopuri politice nu mai sunt larg răspândite în prezent. Totuşi, motivele politice de a le utiliza există şi azi, aşa cum existau atunci când practicile de acest fel realmente predominau. Nu le este indiferent naţiunilor care iau parte la competiţia pentru putere dacă adversarul lor poate sau nu profita de serviciile unor lideri militari şi politici deosebiţi. De exemplu, ele pot spera că un

3. Vezi pp. 159 şi urm.

lider sau un grup de conducere extraordinar va fi silit să renunțe la frâiele puterii, fie prin răsturnare politică, fie prin infirmitate și moarte. Cunoaștem acum faptul că, în timpul celui de-al doilea război mondial, presupunerile privind timpul care le rămânea de trăit lui Hitler și Mussolini sau, cel puțin, de stat la cârma țărilor lor au reprezentat o parte importantă a calculelor de putere ale alianței antifasciste și că știrile privind moartea președintelui Roosevelt au reînnoit speranțele lui Hitler de a învinge. În timpul Războiului Rece, un factor al politicii americane privind Uniunea Sovietică a fost speranța că regimul sovietic s-ar putea dezintegra din interior din cauza incompetenței conducătorilor săi de a se menține la putere. Dificultățile tehnice de a pune la cale asemenea îndepărtări de la putere prin mijloace violente nu sunt mai mari astăzi decât au fost în perioadele precedente ale istoriei. Asemenea îndepărtări sunt încă dezirabile și fezabile, așa cum au fost întotdeauna. Ceea ce s-a schimbat este influența civilizației, care face ca anumite politici dezirabile și fezabile să fie condamnabile din punct de vedere moral și, de aceea, imposibil de executat de obicei.

Existența și eficacitatea restricțiilor morale devin evidente în reacțiile la comploturile de asasinare organizate de către CIA (Central Intelligence Agency) în Statele Unite. Segmentul predominant al opiniei publice americane a obiectat nu împotriva insuccesului acelor tentative, ci împotriva încălcării constrângerilor morale. Faptul că asemenea tentative au avut totuși loc indică o slăbire a restricțiilor morale ale unui mic număr de demnitari publici care acționează în secret. Faptul că asemenea încălcări morale s-au confruntat cu dezaprobări covârșitoare din motive morale relevă validitatea continuă a unor astfel de norme morale.

Limitările morale de același tip protejează, pe timp de pace, nu doar viețile indivizilor excepționali, ci și pe cele ale grupurilor largi, chiar ale unor națiuni întregi, a căror distrugere ar fi atât dezirabilă, cât și fezabilă politic. În problema Germaniei, așa cum este văzută și de germani, și de restul lumii, istoria modernă oferă o ilustrare frapantă a influenței eticii asupra politicii internaționale. Faptul fundamental al politicii internaționale, din punct de vedere german, a fost de la Bismarck până la Hitler „încercuirea" Germaniei de către națiuni puternice la est și la vest. Oricât de nemiloase și imorale au putut fi mișcările sale speciale pe tabla de șah a politicii internaționale, Bismarck s-a îndepărtat rareori de la regulile de bază ale jocului care predomina în societatea domnitorilor creștini ai secolului al XVIII-lea. A fost un joc fraudulos și viclean, dar erau câteva lucruri pe care nici un membru al societății aristocrate nu s-ar fi înjosit să le facă. Astfel, confruntat cu proximitatea Rusiei și a Franței ca o condiție a existenței politice a Germaniei, Bismarck a acceptat inevitabilitatea faptului și a încercat să îl întoarcă în avantajul Germaniei prin menținerea unor relații apropiate cu Rusia și prin izolarea Franței.

Hitler, pe de altă parte, nu a recunoscut cadrul social în limitele căruia funcționase politica internațională de la sfârșitul Războiului de Treizeci de Ani până aproape de ascensiunea sa la putere. Nu avea scrupulele morale care îl siliseră pe Bismarck să accepte existența Franței și a Rusiei drept faptul inevitabil pe care trebuia construită politica externă germană. Hitler a încercat să schimbe acest fapt prin distrugerea fizică a vecinilor estici și vestici ai Germaniei. Considerată ca o simplă problemă de tehnică politică lipsită de semnificație etică, soluția lui Hitler a fost mult mai completă

şi mai eficientă politic decât cea a lui Bismarck, deoarece promitea să rezolve problema poziţiei internaţionale a Germaniei o dată pentru totdeauna în ceea ce privea vecinii estici şi vestici ai Germaniei. În plus, soluţia lui Hitler s-a dovedit a fi în sine la fel de fezabilă cum ar fi fost şi pe timpul lui Bismarck. Ar fi putut avea succes dacă nu ar fi existat anumite erori politice şi militare care au dus la distrugerea lui Hitler şi a politicilor sale şi pe care geniul politic al lui Bismarck le-ar fi putut evita.

Problema germană, aşa cum se arată lumii nongermane şi mai ales naţiunilor ameninţate de hegemonia germană, a fost formulată cu o francheţe brutală de către politicianul francez Clémenceau atunci când declara, cu ocazia primului război mondial, că în lume sunt 20 de milioane de germani în plus. Această declaraţie indică faptul inevitabil cu care Europa şi lumea s-au confruntat de la războiul franco-german din 1870, acela că Germania este, datorită mărimii şi calităţii populaţiei, cea mai puternică naţiune a Europei. Reconcilierea acestei realităţi cu securitatea celorlalte naţiuni europene şi a restului lumii a reprezentat sarcina reconstrucţiei politice, căreia lumea i-a făcut faţă după primul război mondial şi cu care s-a confruntat din nou după cea de-a doua conflagraţie. Faptul că, începând cu Clémenceau, problema germană a fost întotdeauna pusă în termeni care iau de la sine înţeleasă existenţa a „20 de milioane de germani în plus" dezvăluie aceleaşi limitări morale în căutarea puterii pe care le-am găsit în politica externă a lui Bismarck şi pe care nu le-am găsit în cea a lui Hitler, întrucât există două modalităţi de a trata o problemă a politicii internaţionale precum cea germană.

Una este metoda prin care romanii au rezolvat definitiv problema cartagineză. Este metoda de a rezolva o problemă politică tehnică prin mijloacele adecvate, fără legătură cu vreo consideraţie morală transcendentă. Deoarece, din punctul de vedere al aspiraţiilor pentru putere ale Romei, erau prea mulţi cartaginezi, Cato îşi încheia fiecare discurs proclamând : „*Ceterum censeo Carthaginem esse delendam*" („În rest, sunt de părere că trebuie distrusă Cartagina"). Odată cu distrugerea ei, problema cartagineză, aşa cum era văzută de Roma, era rezolvată pentru totdeauna. Nici o ameninţare pentru securitatea şi ambiţia Romei nu s-a mai ridicat vreodată din locul pustiu care a fost odată Cartagina. La fel, dacă germanii ar fi avut succes în planurile generale şi dacă plutoanele lor de execuţie şi lagărele de exterminare şi-ar fi terminat treaba, „coşmarul coaliţiilor" ar fi fost izgonit pentru totdeauna din minţile oamenilor de stat germani.

O politică externă care nu permite exterminarea în masă ca mijloc pentru scopul său nu îşi impune această limită din considerente de adecvare politică. Din contră, adecvarea ar recomanda o asemenea operaţiune amplă şi eficientă. Limitarea provine dintr-un principiu moral absolut care trebuie urmat indiferent de considerentele asupra binelui naţional. O politică externă de acest fel deci sacrifică de fapt interesul naţional în cazurile în care o urmărire consecventă a acestuia ar necesita încălcarea unui principiu moral precum interzicerea crimelor în masă pe timp de pace. Acest punct de vedere nu poate fi luat prea în serios, deoarece adesea este promovată opinia că respectul pentru viaţa umană este rezultatul „obligaţiei de a nu cauza moartea sau suferinţa *zadarnică* a altor fiinţe umane, adică moartea sau suferinţa care nu sunt necesare pentru atingerea unui scop mai înalt despre care se presupune, pe drept sau

pe nedrept, că ar justifica o derogare de la obligaţia generală"[4]. Din contră, problema este de fapt că naţiunile recunosc o obligaţie morală în a se abţine de la a cauza moarte şi suferinţă în anumite condiţii, în ciuda posibilităţii de a justifica un astfel de comportament cu ajutorul unui „scop mai înalt" precum interesul naţional.

Conflictul fundamental între aceste două concepţii ale politicii internaţionale, una acţionând într-un cadru al moralităţii, cealaltă în afara acestuia, este ilustrată detaliat printr-un episod pe care Sir Winston Churchill îl relatează în memoriile sale. La Conferinţa de la Teheran, Stalin a ridicat problema pedepselor care trebuiau aplicate germanilor după război :

> Statul-Major General german, a spus el, trebuie lichidat. Întreaga forţă a puternicelor armate ale lui Hitler depinde de aproximativ 50.000 de ofiţeri şi tehnicieni. Dacă aceştia ar fi strânşi laolaltă şi împuşcaţi la sfârşitul războiului, puterea militară germană ar fi nimicită. La acestea am crezut că este bine să zic : „Parlamentul britanic şi naţiunea nu vor tolera niciodată execuţiile în masă. Chiar dacă în patima războiului ar permite începerea lor, ele s-ar întoarce într-un mod violent împotriva celor responsabili, după primul măcel. Sovieticii nu trebuie să-şi facă iluzii în această privinţă".
> Stalin totuşi, probabil doar din spirit de opoziţie, a continuat discuţia. „Cincizeci de mii", a spus, „trebuie împuşcaţi". M-am înfuriat teribil. „Mai degrabă", am zis, „mă las dus afară în grădină chiar acum şi împuşcat eu însumi decât să pângăresc onoarea mea şi a ţării mele cu o asemenea infamie"[5].

Protejarea vieţii oamenilor pe timp de război

Limitări morale similare sunt exercitate asupra politicilor internaţionale pe timp de război. Ele privesc civilii şi combatanţii fără capacitatea sau fără dorinţa de a lupta. De la începutul istoriei până în cea mai mare parte a Evului Mediu, beligeranţii aveau puterea, conform eticii, precum şi dreptului, de a omorî toţi inamicii, indiferent dacă erau sau nu membri ai forţelor armate, sau de a-i trata în orice mod considerau ei de cuviinţă. Bărbaţi, femei şi copii erau adesea trecuţi prin sabie sau vânduţi ca sclavi de către învingător fără ca vreo reacţie morală contrară să se producă. În capitolul IV al Cărţii a III-a din *On the Law of War and Peace*, cu titlul „Despre dreptul de a ucide duşmanii într-un război public şi despre alte forme de violenţă împotriva persoanei", Hugo Grotius prezintă o listă impresionantă a actelor de violenţă comise fără discriminare în istoria antică împotriva inamicilor individuali. Însuşi Grotius, scriind în a treia decadă a secolului al XVII-lea, considera multe dintre acestea drept justificate conform legii şi eticii, cu condiţia ca războiul să fi fost purtat pentru o cauză dreaptă[6].

---

4. E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939* (Macmillan, Londra, 1939), p. 196.
5. Winston S. Churchill, *The Second World War*, vol. V, *Closing the Ring* (Houghton Mifflin, Boston, 1951), pp. 373-374 (citat cu acordul editorului).
6. Vezi mai ales § III.

Această absenţă a limitărilor morale asupra uciderii pe timp de război a rezultat din însăşi natura războiului. În acele timpuri, războiul era considerat o confruntare între toţi locuitorii teritoriilor statelor beligerante. Inamicul cu care trebuia luptat era mai degrabă numărul total al indivizilor care datorau supunere unui conducător anume sau al locuitorilor unui teritoriu anume decât forţele armate ale abstracţiei legale numite *stat* în înţelesul modern. Astfel, fiecare cetăţean al statului inamic devenea inamicul fiecărui cetăţean al celeilalte părţi.

Începând cu sfârşitul Războiului de Treizeci de Ani, a devenit răspândită concepţia că războiul nu este o confruntare între populaţii în totalitate, ci doar între armatele statelor beligerante. În consecinţă, distincţia dintre combatanţi şi necombatanţi a devenit unul dintre principiile juridice şi morale de bază în guvernarea acţiunilor beligeranţilor. Războiul este considerat o confruntare între forţele armate ale statelor beligerante şi, întrucât populaţia civilă nu participă activ la confruntarea armată, aceasta nu trebuie să devină obiectul ei. Drept urmare, este considerată o datorie morală şi juridică obligaţia de a nu ataca, răni sau ucide civili în mod intenţionat. Rănirea şi omorârea lor ca incidente ale operaţiunilor militare precum bombardarea unui oraş sau o luptă care se desfăşoară într-o zonă locuită sunt regretate ca fiind consecinţe uneori inevitabile ale războiului. Totuşi, evitarea acestora cât mai mult posibil este considerată din nou o datorie morală şi legală. Convenţiile de la Haga din 1899 şi 1907 referitoare la legile şi obiceiurile războiului terestru şi Convenţia de la Geneva din 1949 i-au dat acestui principiu expresia legală în mod expres şi – virtual – universal.

O evoluţie corespunzătoare a avut loc în ceea ce priveşte membrii forţelor armate fără capacitatea sau fără dorinţa de a lupta. Din concepţia despre război răspândită în Antichitate şi în cea mai mare parte a Evului Mediu se înţelege că nici o excepţie de la dreptul moral şi legal de a ucide toţi inamicii nu s-ar fi putut face pentru anumite categorii de combatanţi cu dizabilităţi. Astfel, Grotius putea încă să declare convingerea morală şi juridică predominantă în timpul său : „Dreptul de a răni se extinde chiar şi asupra prizonierilor şi asta fără vreo limită de timp… Dreptul de a răni se extinde chiar şi asupra celor care doresc să se predea, dar a căror predare nu este acceptată”[7].

Cu toate acestea, s-a dezvoltat drept consecinţă logică a conceperii războiului ca o confruntare între forţe armate ideea că ar trebui să fie obiecte ale acţiunilor armate deliberate doar cei care sunt apţi şi doresc de fapt să participe activ la război. Cei care nu mai sunt implicaţi în război din motive de boală, răni sau din cauză că au fost făcuţi prizonieri sau au dorit să fie făcuţi prizonieri nu mai trebuie să fie vătămaţi. Această înclinaţie către umanizarea războiului a început în secolul al XVI-lea şi a culminat cu măreţele tratate multilaterale din secolul al XIX-lea şi de la începutul secolului XX. Practic, aproape toate naţiunile civilizate au aderat la aceste tratate. Între 1581 şi 1864, 291 de acorduri internaţionale au fost încheiate cu scopul de a proteja vieţile celor răniţi sau bolnavi. Convenţia de la Geneva din 1864, înlocuită de cele din 1906, 1929 şi 1949, a transformat în obligaţii juridice concrete şi detaliate convingerile morale din epocă privind tratamentul care trebuie acordat răniţilor, bolnavilor şi

7. *Ibid.*, § X, XI.

personalului medical care se ocupă de aceştia. Crucea Roşie Internaţională este atât simbolul, cât şi realizarea instituţională excepţională a acelor convingeri morale.

În ceea ce-i priveşte pe prizonierii de război, soarta acestora era încă deplorabilă chiar şi în secolul al XVIII-lea, deşi nu mai erau ucişi obligatoriu, ci trataţi ca infractori şi folosiţi drept obiecte de exploatare, fiind eliberaţi doar pentru răscumpărare. Articolul 24 al Tratatului de Prietenie încheiat în 1785 între Statele Unite şi Prusia indica pentru prima dată în mod clar o schimbare în convingerile morale pe acel subiect. El interzicea captivitatea prizonierilor de război în penitenciare, precum şi folosirea lanţurilor, şi stipula să fie trataţi ca personal militar. Convenţiile de la Haga din 1899 şi 1907, precum şi Convenţiile de la Geneva din 1929 şi 1949 au stabilit un sistem detaliat de reguli juridice destinate să asigure tratamentul uman al prizonierilor de război.

Din aceeaşi preocupare umanitară pentru viaţa şi suferinţele fiinţelor omeneşti expuse distrugerilor războiului emană toate tratatele internaţionale încheiate începând cu mijlocul secolului al XIX-lea cu scopul de a umaniza războiul. Ele interzic folosirea anumitor arme, limitează utilizarea altora, definesc drepturile şi îndatoririle neutrilor – pe scurt, încearcă să imprime războiului un spirit de decenţă şi de respect pentru umanitatea comună tuturor victimelor sale potenţiale şi să reducă violenţa la minimul compatibil cu scopul războiului – adică înfrângerea dorinţei de rezistenţă a inamicului. Declaraţia de la Paris din 1856 a îngrădit războiul maritim. Declaraţia de la Sankt Petersburg din 1868 a interzis folosirea proiectilelor uşoare încărcate cu substanţe explozibile sau inflamabile. Declaraţia de la Haga din 1899 a interzis utilizarea proiectilelor explozive (dum-dum). O serie de convenţii internaţionale au interzis războiul cu gaze, chimic şi bacteriologic. Convenţiile de la Haga din 1899 şi 1907 au codificat legile războiului pe spaţiul terestru şi pe mare, precum şi drepturile şi obligaţiile neutrilor. Protocolul de la Londra din 1936 a limitat folosirea submarinelor împotriva vaselor comerciale. Şi în timpurile noastre se fac încercări pentru a limita războiul nuclear. Toate aceste eforturi stau mărturie pentru creşterea aproape universală a opoziţiei morale faţă de utilizarea violenţei nelimitate drept instrument al politicii externe.

Pot exista argumente juridice împotriva validităţii sau eficacităţii acestor tratate internaţionale, derivate din multele ignorări sau încălcări ale interdicţiilor acestora. Totuşi, nu există nici un argument împotriva existenţei unei conştiinţe morale care se simte neliniştită în prezenţa violenţei sau cel puţin a anumitor forme de violenţă de pe scena internaţională. Existenţa unei asemenea conştiinţe este atestată de încercările de a armoniza practica statelor cu principiile morale, prin intermediul acordurilor internaţionale. Ea se dezvăluie şi în justificările şi scuzele generale care apără prin termeni morali pretinsele violări ale acestor acorduri. Cele mai multe naţiuni subscriu acordurilor juridice de acest fel şi încearcă să fie la înălţimea lor, cel puţin într-o anumită măsură. Prin urmare, declaraţiile de inocenţă sau de justificare morală cu care acuzaţiile de această natură se confruntă de obicei sunt mai mult decât simple ideologii. Ele reprezintă recunoaşterea indirectă a anumitor limitări morale pe care naţiunile le desconsideră complet uneori, iar adesea le încalcă. În cele din urmă, conştiinţa morală a grupurilor largi din interiorul unei naţiuni în război se poate revolta împotriva încălcărilor de netăgăduit şi flagrante ale limitărilor morale şi juridice asupra comportamentului de război. Asemenea grupuri pot demonstra împotriva

războiului şi pot refuza să-l susţină, evidenţiind în felul acesta existenţa unei conştiinţe morale care-şi dă seama de limitările morale.

Condamnarea morală a războiului

În fine, la cumpăna dintre secole, atitudinea faţă de războiul în sine a reflectat o creştere continuă a conştientizării majorităţii politicienilor că anumite limitări morale restrâng utilizarea războiului ca instrument de politică externă. Politicienii au minimalizat ravagiile războiului şi, de la începutul istoriei, şi-au justificat propria participare în termenii apărării sau ai datoriei religioase. Evitarea războiului în sine – altfel spus, a oricărui război – a devenit un ţel al diplomaţiei doar de la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului XX. Cele două Conferinţe de Pace de la Haga din 1899 şi 1907, Liga Naţiunilor din 1919, Pactul Briand-Kellogg din 1928, care a scos în afara legii războiul de agresiune şi, în zilele noastre, Organizaţia Naţiunilor Unite, au toate drept obiectiv fundamental evitarea războiului în sine.

La temelia acestora şi a altor instrumente juridice şi organizaţii, pe care partea a VIII-a a cărţii le va trata în detaliu, există convingerea că războiul, şi în special războiul modern, nu este doar un lucru îngrozitor ce trebuie evitat din motive de inadecvare, ci şi pe temeiuri morale. Cercetătorul diferitelor colecţii de documente diplomatice privind începuturile primului război mondial este surprins de faptul că majoritatea politicienilor responsabili, poate cu excepţia celor de la Viena şi Sankt Petersburg, au ezitat să ia măsuri care ar fi putut duce irevocabil la război. Această ezitare şi spaima aproape generală printre politicieni atunci când războiul s-a dovedit în cele din urmă inevitabil contrastează dur cu grija deliberată cu care, chiar şi în secolul al XIX-lea, războaiele erau planificate, iar incidentele fabricate cu scopul de a face războiul inevitabil şi de a arunca vina de cealaltă parte pentru începerea lui.

În anii care au precedat cel de-al doilea război mondial, politicile puterilor occidentale au fost animate, spre marele lor dezavantaj politic şi militar, de dorinţa de a evita cu orice preţ războiul. Această dorinţă a nesocotit toate celelalte considerente ale politicii naţionale. În mod similar, grija tuturor marilor puteri, fără nici o excepţie, de a îngrădi Războiul din Coreea în peninsula coreeană şi astfel de a împiedica evoluţia sa într-un al treilea război mondial şi autocontrolul practicat de toţi în timpul multelor crize internaţionale care s-au ivit de la sfârşitul celui de-al doilea război mondial sunt ilustrări izbitoare ale schimbării fundamentale în atitudinea faţă de război. În ultimul timp, condamnarea morală a războiului ca atare în lumea occidentală s-a manifestat mai ales în refuzul de a lua serios în considerare posibilitatea războiului preventiv, indiferent de adecvarea sa faţă de interesul naţional. Când vine războiul, trebuie să vină ca o catastrofă naturală sau ca o acţiune ticăloasă a altei naţiuni, nu ca o culminare prevăzută şi planificată a politicii externe a uneia dintre ele. Doar aşa scrupulele morale, ivite din încălcarea normelor morale care stipulau că nu ar trebui să existe război, ar putea fi potolite, dacă ar putea fi potolite cât de cât.

Moralitatea internațională și războiul total

Astfel, spre deosebire de Antichitate și de o mare parte din Evul Mediu, era modernă exercită limitări morale asupra conducerii afacerilor externe, în măsura în care acestea ar putea afecta viața indivizilor sau a grupurilor de indivizi. Totuși, anumiți factori importanți în situația actuală a umanității indică o slăbire clară a acelor limitări morale. Să ne amintim că absența limitărilor morale în ceea ce privește distrugerea vieții a fost concomitentă cu caracterul total al războiului în care populații întregi se înfruntau una pe cealaltă ca inamici personali. Să ne amintim, de asemenea, că limitarea graduală a uciderii în război și supunerea ei față de anumite condiții au coincis cu dezvoltarea graduală a războiului limitat, în care doar armatele se înfruntau ca oponenți activi. Cu războiul care își asumă, în vremurile actuale, într-o măsură cât se poate de mare și în privințe diferite, un caracter total, limitările morale asupra uciderii sunt respectate într-un grad tot mai scăzut. Într-adevăr, însăși prezența acestora în conștiința liderilor politici și militari, ca și în cea a oamenilor obișnuiți devine tot mai precară și este amenințată cu dispariția.

Războiul din vremurile noastre a devenit total din patru puncte de vedere : 1) din punctul de vedere al părții de populație care ia parte la activitățile esențiale ale războiului ; 2) din punctul de vedere al părții populației afectate de război ; 3) din punctul de vedere al părții de populație identificate complet prin convingerile și emoțiile sale cu războiul și 4) din punctul de vedere al obiectivului războiului.

Armatele de masă susținute prin efortul majorității populației civile au înlocuit armatele relativ mici ale secolelor anterioare, care consumau doar o mică parte din produsul național. Succesul populației civile de a aproviziona forțele armate poate fi la fel de important pentru rezultatul războiului ca și efortul militar în sine. Prin urmare, înfrângerea populației civile (zdrobirea capacității și dorinței acesteia de a produce) poate fi la fel de importantă ca și înfrângerea forțelor armate (zdrobirea capacității și dorinței acestora de a rezista). În felul acesta, caracterul războiului modern, obținându-și armele dintr-o mașinărie industrială vastă, estompează distincția dintre soldat și civil. Muncitorul, inginerul și omul de știință nu sunt spectatori inocenți care își încurajează forțele armate de pe marginea terenului. Ei sunt tot atât de intrinsec și indispensabil o parte a organizării militare precum sunt și soldații, marinarii și piloții. Astfel, o națiune modernă aflată în război trebuie să caute fărâmițarea și distrugerea procesului productiv al inamicului, iar tehnologia modernă a războiului furnizează mijloacele pentru realizarea acestui scop. Importanța producției civile pentru războiul modern și interesul pentru distrugerea producției inamice au fost deja general recunoscute în primul război mondial. Atunci totuși, mijloacele tehnologice de a afecta direct procesul civil de producție erau abia la început. Beligeranții au trebuit să recurgă la mijloace indirecte, precum blocadele sau războiul submarin. Au încercat să intervină direct în viața civilă prin atacuri aeriene și bombardamente extinse numai sporadic și cu rezultate banale.

Al doilea război mondial a transformat ultimele metode ale intervenției directe în cel mai eficace instrument pentru distrugerea capacității productive și a capacității de

a rezista ale unei națiuni. Interesul pentru distrugerea în masă a vieții și proprietății civile a coincis cu abilitatea de a duce la bun sfârșit asemenea distrugeri de masă, iar convingerile morale ale lumii moderne nu au putut rezista în fața acestei prea puternice combinații. Exprimând convingerile morale ale primei decade a secolului, secretarul de stat Cordell Hull a declarat pe 11 iunie 1938, referitor la bombardamentul orașului chinez Canton de către Japonia, că administrația dezaproba vânzarea avioanelor și a armamentului pentru avioane țărilor care au luat parte la bombardarea populației civile. În discursul său din 2 decembrie 1939, președintele Roosevelt a declarat un embargo moral similar împotriva Uniunii Sovietice, având în vedere operațiunile sale militare împotriva civililor finlandezi. Doar câțiva ani mai târziu, toți beligeranții s-au angajat în practici de acest tip, mult mai însemnate decât cele care fuseseră condamnate de către politicienii americani din motive morale. Varșovia și Rotterdam, Londra și Coventry, Köln și Nürnberg, Hiroșima și Nagasaki sunt punctele de pornire nu doar pentru dezvoltarea tehnologiei moderne de război, ci și pentru evoluția moralității moderne a războiului. Războiul din Indochina a șters din motive practice distincția dintre combatanți și populația civilă.

Interesul național de a distruge productivitatea inamică și dorința sa de a rezista, așa cum este el creat de natura războiului modern, și oportunitatea pe care tehnologia modernă a războiului o prezintă în satisfacerea acelui interes au avut un efect deteriorant pentru moralitatea internațională. Deteriorarea este accentuată în plus de implicarea emoțională a marilor mase de populații ce luptă în războiul modern. Așa cum războaiele religioase ale secolelor al XVI-lea și XVII-lea au fost urmate de războaiele dinastice ale sfârșitului de secol XVII și din secolul al XVIII-lea și așa cum ultimele au produs războaiele naționale ale secolului al XIX-lea și începutului de secol XX, la fel războiul tinde să revină în vremurile noastre la tipul religios prin dobândirea unui caracter ideologic. Cetățeanul unei națiuni luptătoare moderne, spre deosebire de strămoșii săi din secolele al XVIII-lea și al XIX-lea, nu luptă pentru gloria conducătorului său ori pentru unitatea sau măreția națiunii sale, ci participă la o „cruciadă” pentru un „ideal”, un set de „principii”, un „mod de viață” pentru care el pretinde că deține monopolul adevărului și virtuții. În consecință, el luptă până la moartea sau „supunerea necondiționată” a tuturor celor care aderă la un alt „ideal” și „mod de viață” fals și rău. Întrucât „idealul” și „modul de viață” sunt cele pe care le combate la orice persoană care le întrupează, distincțiile dintre soldații care luptă și cei care nu pot să o facă, între combatanți și civili, dacă nu sunt eliminate în totalitate, sunt subordonate singurei distincții care contează cu adevărat: distincția dintre reprezentanții filosofiei și modului de viață drept și reprezentanții celor greșite. Datoria morală de a cruța răniții, bolnavii și inamicul care s-a predat sau este neînarmat și de a-l respecta ca pe o ființă umană care a fost inamic doar pentru că s-a întâmplat să fie de cealaltă parte a baricadei este înlocuită de datoria morală de a pedepsi și de a-i curăța de pe fața pământului pe cei care proferează răul.

Aceste tendințe distructive ale limitărilor morale au fost puternic întărite de natura impersonală a războiului modern. În toată istoria de până la primul război mondial, soldații s-au întâlnit în luptă față în față. Aceste întâlniri mortale nu erau lipsite de un element uman: oamenii se uitau reciproc în ochi, încercând să ucidă sau să evite să

fie ucişi. Ele ofereau prilejul unor emoţii, virtuţi şi vicii umane, manifestate şi percepute de către oameni. După ce Ahile l-a rănit mortal pe Lykaon, Homer l-a obligat să se aplece peste adversarul osândit şi să zică : „Mori, prietene".

Războiul modern este în mare măsură un război al butonului de comandă, purtat anonim de către oameni care nu şi-au văzut niciodată inamicul viu sau mort şi care nu vor şti niciodată pe cine au ucis. Nici victimele nu vor vedea vreodată faţa inamicului. Singura legătură între inamici este maşinăria cu care încearcă să se ucidă reciproc. Un asemenea război dezumanizat din punct de vedere tehnologic trebuie să fie şi dezumanizat moral. Pentru cel care acţionează maşinăria, experienţa antrenamentului la ţintă nu este prea diferită faţă de cea a unui atac real, iar un atac asupra unei instalaţii militare este pentru el identică cu cea asupra unei ţinte civile. Aşa cum a spus un pilot care a zburat în misiuni de bombardament în Vietnam : „Este ca şi cum ai fi învăţat să repari televizoare, ca şi cum ai fi un tehnician". În felul acesta, tehnologia războiului modern slăbeşte drastic, dacă nu distruge complet, capacitatea de a face acele distincţii factuale fără de care este imposibilă diferenţierea între acte de război morale şi imorale.

Sub impactul acestei schimbări fundamentale a concepţiei despre război, nu numai că limitările morale ale uciderii în război, la care ne-am referit anterior, au fost larg încălcate în timpul celui de-al doilea război mondial, ci şi beligeranţii au încercat să-şi justifice prin temeiuri morale refuzul de a lua prizonieri, uciderea prizonierilor şi uciderea fără discriminare a membrilor forţelor armate şi a civililor, liniştindu-şi astfel scrupulele morale, dacă nu chiar pierzându-le complet. Astfel, în timp ce limitările morale privind uciderea pe timp de pace rămân intacte, limitările morale asupra uciderii pe timp de război s-au dovedit a fi în mare măsură ineficace. Fiind în general mai importante pentru scopul acestei discuţii, ele au arătat sub impactul unei concepţii a războiului fundamental modificate o tendinţă de a slăbi şi de a dispărea complet ca reguli de comportament.

Cu mai mult de o jumătate de secol în urmă, într-o epocă a optimismului general, un mare savant a prevăzut clar posibilitatea acestei evoluţii şi i-a analizat elementele. John Westlake, profesor de drept internaţional la Universitatea Cambridge, a scris în 1894 :

> Este aproape un truism să spui că atenuarea efectelor războiului trebuie să depindă de sentimentul părţilor că aparţin unui întreg mai mare decât triburile sau statele proprii, un întreg în care este cuprins şi inamicul, astfel încât răspunderile care se ivesc din acea cetăţenie lărgită îi sunt datorate chiar şi lui. Acest sentiment nu a fost deficitar întru totul în Europa de la începutul istoriei, dar au existat mari variaţii în natura şi în măsura întregului faţă de care exista ataşamentul cel mai puternic. ...În vremurile noastre există un sentiment cosmopolit, o credinţă într-o comunitate a umanităţii similară celei a stoicilor, dar mai puternică datorită terenului care a fost pregătit de religia creştină şi de respectul reciproc pe care marile state, destul de egale ca putere şi similare ca civilizaţie, nu au cum să nu îl simtă unul pentru celălalt. ...Au existat perioade în care nivelul a scăzut şi una dintre aceste perioade ţine de subiectul nostru. Războaiele religioase care au urmat Reformei au fost printre cele mai groaznice în care s-a dezlănţuit bestia din om, şi totuşi acestea s-au petrecut într-o epocă relativ raţională.

Entuziasmul pentru o cauză, oricât de valoroasă ar fi ea, este una dintre cele mai puternice şi mai periculoase provocări la care este supusă pasiunea umană ; iar legătura protestantului cu protestantul şi a catolicului cu catolicul, care transcende legătura statală în loc să o includă nediminuată într-una mai cuprinzătoare, slăbeşte controlul obişnuit al pasiunii atunci când e mai multă nevoie de el. O asemenea degradare a războiului ar putea reveni dacă socialismul ar dobândi consecvenţa şi puterea unui crez militar şi dacă ar întâlni ideea actuală de stat pe câmpul de luptă. Este posibil ca atunci să vedem în război o dezordine egală cu cea pe care anarhismul ne-o arată pe timp de pace ![8]

Moralitatea universală *versus* universalismul naţionalist

Deteriorarea moralităţii internaţionale care s-a petrecut în ultimii ani în ceea ce priveşte protejarea vieţii este doar un caz special al unei disoluţii generale şi, pentru scopul acestei discuţii, mult mai importante a unui sistem etic ce a impus în trecut restricţii asupra operaţiunilor cotidiene ale politicii externe şi care nu mai face acest lucru în prezent. Doi factori au cauzat această disoluţie : înlocuirea responsabilităţii aristocratice cu cea democratică în afacerile externe şi înlocuirea standardelor de acţiune universale cu cele naţionaliste.

Etica personală a internaţionalei aristocrate

În secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea şi într-o măsură mai mică până la primul război mondial, moralitatea internaţională a fost preocuparea unui suveran anume – adică un anumit prinţ şi succesorii acestuia – şi a unui grup relativ mic, unitar şi omogen de conducători aristocratici. Prinţul şi conducătorii aristocratici ai unei naţiuni anume erau în legătură continuă şi apropiată cu prinţii şi conducătorii aristocratici ai altor naţiuni. Ei erau uniţi prin legături de familie, o limbă comună (franceza), valori culturale comune, un stil de viaţă comun şi convingeri morale comune asupra a ceea ce îi este sau nu permis unui gentleman să facă în relaţia sa cu un alt gentleman din naţiunea sa sau dintr-una străină. Prinţii care se înfruntau pentru putere se considerau concurenţi într-un joc ale cărui reguli erau acceptate de către toţi participanţii. Membrii serviciilor lor diplomatice şi militare se considerau angajaţi care îşi deserveau angajatorul fie prin naştere (întărită adesea, dar în nici un caz întotdeauna, de un simţământ de loialitate faţă de monarh), fie pentru plata, influenţa şi gloria pe care acesta le-o făgăduia.

Dorinţa de câştig material a întreţinut în această societate aristocratică mai ales o legătură comună care era mai puternică decât legăturile de loialitate dinastică sau naţională. În felul acesta era indicat şi uzual ca un guvern să-i plătească ministrului de

8. *Chapters on the Principles of International Law* (Cambridge University Press, Cambridge, 1894), pp. 267 şi urm.

Externe sau diplomatului unei alte ţări o pensie, adică o mită. Lordul Robert Cecil, ministrul reginei Elisabeta, a primit o astfel de pensie din partea Spaniei. Sir Henry Wotton, ambasadorul britanic la Veneţia în secolul al XVII-lea, a acceptat o pensie de la Savoia în timp ce solicita una de la Spania. Documentele pe care guvernul revoluţionar francez le-a publicat în 1793 arată că Franţa a subvenţionat politicieni austrieci între 1757 şi 1769 cu suma de 82.652.479 de livre, dintre care cancelarul austriac Kaunitz a primit 100.000. Nu se credea că e mai puţin adecvat sau mai puţin obişnuit ca un guvern să-i compenseze pe politicienii străini pentru cooperarea acestora la încheierea tratatelor. În 1716, cardinalul francez Dubois i-a oferit ministrului britanic Stanhope 600.000 de livre pentru o alianţă cu Franţa. El a relatat că, deşi nu a acceptat la acel moment propunerea, Stanhope „asculta politicos, fără a fi ofensat". După încheierea Tratatului de la Basel în 1795, prin care Prusia se retrăgea din războiul împotriva Franţei, ministrul prusac Hardenberg a primit din partea guvernului francez bunuri în valoare de 30.000 de franci şi s-a plâns de irelevanţa darului. În 1801, contele de Baden a cheltuit 500.000 de franci sub formă de „cadouri diplomatice", dintre care ministrul francez de Externe Talleyrand a primit 150.000. În general, intenţia era să i se dea doar 100.000, dar suma a crescut după ce s-a aflat că acesta primise din partea Prusiei o cutie de tabac în valoare de 66.000 de franci, precum şi 100.000 de franci în numerar.

Ambasadorul prusac la Paris a rezumat bine principala regulă a acestui joc atunci când a raportat următoarele guvernului său în 1802 : „Experienţa a învăţat pe oricine care se află aici cu afaceri diplomatice că nu trebuie niciodată să dăm ceva înainte ca înţelegerea să fie încheiată definitiv, dar a dovedit, de asemenea, că ispita câştigului face adesea minuni".

Cu greu ne putem aştepta ca politicienii care au participat la afaceri de acest gen să fie devotaţi cu pasiune cauzei ţărilor ale căror interese le apără. Evident, aceştia aveau obligaţii mai presus şi de ţara pentru care lucrau şi dincolo de ea. În plus, un câştig material la încheierea tratatului nu dă greş ca stimulent puternic pentru a grăbi negocierile. Nu se putea ca impasurile, amânările *sine die* şi războaiele îndelungi să le convină politicienilor care aveau o miză extrem de personală în încheierea tratatelor. În aceste două privinţe, comercializarea diplomaţiei în secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea a fost menită să tocească tăişul controverselor internaţionale şi să îngrădească aspiraţiile de putere ale naţiunilor individuale în limite relativ înguste.

În acea perioadă a istoriei, ambasadorul austriac în Franţa se simţea acasă mai mult la Curtea de la Versailles decât printre propriii compatrioţi nearistocraţi. Avea legături sociale şi morale mai apropiate cu membrii aristocraţiei franceze şi cu alţi membri aristocratici ai corpului diplomatic decât cu austrieci de origine modestă. În 1757, contele de Stainville era reprezentantul Austriei la Paris, în timp ce fiul său, mai târziu prim-ministru al lui Ludovic al XV-lea (în calitate de duce de Choiseul), era ambasador francez la Curtea de la Viena. În acelaşi timp, un alt fiu era maior într-un regiment croat în Ungaria. Nu e surprinzător că, în aceste circumstanţe, personalul diplomatic şi militar fluctua într-un grad deloc infim de la un monarh angajator la altul. Nu era o situaţie rar întâlnită ca un diplomat sau un ofiţer francez, din anumite motive de interes personal, să intre în serviciul regelui Prusiei şi să susţină ţelurile Prusiei sau să lupte în armata prusacă împotriva Franţei. Ludovic al XIV-lea i-a

refuzat un brevet prințului Eugeniu de Savoia, fiul nepoatei lui Mazarin, drept pentru care prințul s-a înscris în serviciul austriac și a devenit cel mai mare general austriac, stopând visul francez de a domina Italia. În timpul secolului al XVIII-lea, mulți germani au intrat în toate ramurile guvernului rus; mulți dintre ei au fost destituiți mai târziu, într-un fel de epurare, și retrimiși în țările lor.

În 1756, cu puțin timp înainte de izbucnirea Războiului de Șapte Ani, Frederic cel Mare l-a trimis pe contele scoțian Marischall ca ambasador în Spania, cu scopul de a obține informații despre intențiile spaniole. Ambasadorul avea un prieten în Spania, un irlandez pe nume Wall, care se întâmpla să fie ministrul de Externe spaniol și care i-a spus ceea ce dorea să afle. Scoțianul i-a transmis aceste informații primului-ministru britanic, care, la rândul său, le-a dat regelui Prusiei. Chiar în 1792, cu puțin înainte de izbucnirea războiului Primei Coaliții împotriva Franței, guvernul francez i-a oferit comanda supremă a forțelor franceze ducelui de Brunswick, care totuși a decis să accepte oferta regelui Prusiei de a conduce armata prusacă împotriva Franței. Nu mai târziu de 1815, la Congresul de la Viena, Alexandru I al Rusiei avea drept miniștri și consilieri de politică externă doi germani, un grec, un corsican, un elvețian, un polonez și un rus. Chiar și la sfârșitul secolului al XIX-lea era încă posibil ca prințul Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfuerst să fie cancelar german, ca unul dintre frații săi să fie cardinal în Curia Romană, ca unul dintre nepoții săi să fie ministru austriac și ca altul să fie general și diplomat austriac, pentru ca mai târziu să devină ambasador la Berlin. Astfel că Guizot, fost prim-ministru al Franței, a putut scrie la mijlocul secolului al XIX-lea:

> Diplomații profesioniști formează, în interiorul comunității europene, o societate a lor care trăiește după principii, obiceiuri, standarde și aspirații proprii și care, în mijlocul diferendelor și chiar a conflictelor dintre state, își menține o unitate independentă, pașnică și durabilă. Pusă în mișcare de interesele divergente ale națiunilor, și nu de prejudecățile sau pasiunile de moment, acea mică lume diplomatică poate recunoaște interesul general al marii comunități europene cu destulă claritate și poate să se ocupe de acesta cu destulă forță pentru a-l face să învingă diferendele și să-i determine pe oamenii care au susținut îndelung politici foarte diferite fără a se certa vreodată și care aproape întotdeauna au împărțit aceeași atmosferă și aceleași orizonturi să muncească sincer pentru succesul aceleiași politici[9].

Experiența lui Bismarck din 1862, cu ocazia încheierii misiunii sale ca ambasador prusac în Rusia, este semnificativă pentru menținerea acestei coeziuni internaționale a aristocrației. Când acesta și-a exprimat către țar regretul că trebuie să părăsească Sankt Petersburgul, țarul, înțelegând greșit această remarcă, l-a întrebat pe Bismarck dacă ar fi dispus să intre în serviciul diplomatic rus. Bismarck relatează în memoriile sale că a refuzat oferta „politicos"[10]. Important și semnificativ pentru menirea acestei discuții nu este că Bismarck a refuzat oferta – multe asemenea oferte au fost cu

9. *Mémoires* (Bruxelles, 1858-1867), vol. II, pp. 266-267.
10. *Bismarck, the Man and Statesman, Being the Reflections and Reminiscences of Otto, Prince von Bismarck* (Harper and Brothers, New York și Londra, 1899), vol. I, p. 341.

siguranţă refuzate până atunci şi poate încă vreo câteva de atunci încolo –, ci faptul că a făcut-o „politicos", şi chiar în relatarea sa, scrisă la mai mult de treizeci de ani după acel eveniment, nu arăta vreo urmă de indignare morală. Doar cu puţin mai mult de o jumătate de secol în urmă, oferta către un ambasador care tocmai fusese numit prim-ministru de a-şi transfera loialitatea faţă de o ţară la alta fusese considerată de către beneficiar drept un fel de propunere de afaceri care nu presupunea deloc încălcarea standardelor morale.

Să ne imaginăm că o ofertă similară ar fi făcută în timpurile noastre de către primul-ministru rus ambasadorului american sau de către preşedintele american oricărui diplomat acreditat la Washington şi să vizualizăm jena personală a individului în cauză şi indignarea publică ce ar urma incidentului, şi atunci avem măsura profunzimii schimbării care a transformat etica politicii externe în ultimul timp. Astăzi, o asemenea ofertă ar fi privită ca o invitaţie la trădare, altfel spus, o încălcare a celei mai fundamentale dintre toate obligaţiile morale în afacerile internaţionale – loialitatea faţă de propria ţară. Când a fost făcută şi chiar când a fost relatată, cu puţin timp înainte de sfârşitul secolului al XIX-lea, era o propunere care trebuia acceptată sau respinsă conform valorii sale, fără lipsa vreunei convenţii morale incluse.

Standardele morale ale comportamentului căruia i se supunea aristocraţia internaţională aveau în mod inevitabil un caracter supranaţional. Acestea se aplicau nu numai tuturor prusacilor, austriecilor sau francezilor, ci şi tuturor oamenilor care prin naştere şi educaţie erau în stare să le înţeleagă şi să acţioneze în conformitate cu ele. Această societate cosmopolită îşi afla izvorul preceptelor de moralitate în conceptul şi în regulile dreptului natural. Membrii acestei societăţi se simţeau deci responsabili personal pentru supunerea faţă de acele reguli morale de comportament deoarece lor, ca fiinţe umane raţionale, ca indivizi, li se adresa acest cod moral. Când i s-a sugerat lui Ludovic al XV-lea să falsifice bancnotele Băncii Angliei, regele a respins o asemenea propunere, care „ar putea fi privită doar cu toată indignarea şi toată oroarea pe care o merită". Când o propunere similară a fost făcută în 1792 în privinţa monedei franceze, cu scopul de a-l salva pe Ludovic al XVI-lea, împăratul austriac Francisc al II-lea a declarat că „un asemenea proiect infam nu poate fi acceptat".

Acest sentiment al unei înalte obligaţii morale personale întâlnit la cei răspunzători de politica externă referitor la colegii lor din alte ţări explică atenţia cu care scriitorii din secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea îşi sfătuiau monarhul să-şi protejeze „onoarea" şi „reputaţia" ca pe cel mai preţios avut. Fiecare acţiune pe care o întreprindea Ludovic al XV-lea pe scena internaţională era acţiunea sa proprie, în care se dezvăluia simţul personal al obligaţiei morale şi în care era deci angajată onoarea proprie. O încălcare a obligaţiilor sale morale, aşa cum şi le recunoşteau pentru ei înşişi omologii săi monarhi, ar fi pus în mişcare nu numai conştiinţa, ci şi reacţiile spontane ale societăţii aristocratice supranaţionale, care l-ar fi făcut să plătească pentru încălcarea moravurilor cu o pierdere a prestigiului, adică o pierdere de putere.

Distrugerea moralităţii internaţionale

Când, în secolul al XIX-lea, selecţia democratică şi responsabilitatea demnitarilor guvernamentali au înlocuit conducerea aristocraţiei, structura societăţii internaţionale şi, odată cu ea, a moralităţii internaţionale au fost supuse unei schimbări fundamentale. Până aproape de sfârşitul secolului al XIX-lea, conducătorii aristocratici au fost responsabili pentru dirijarea afacerilor externe în majoritatea ţărilor. În noua epocă, locul lor a fost luat de către demnitari aleşi sau numiţi indiferent de distincţiile de clasă. Aceşti demnitari sunt responsabili juridic şi moral pentru actele lor oficiale nu în faţa unui monarh (adică a unui individ anume), ci în faţa unei colectivităţi (adică în faţa unei majorităţi parlamentare sau a poporului ca întreg). O schimbare importantă în opinia publică poate atrage cu uşurinţă o schimbare a personalului care conduce politica externă. Acesta va fi înlocuit cu un alt grup de indivizi, proveniţi din oricare grup al populaţiei care predomină momentan.

Demnitarii guvernamentali nu mai sunt recrutaţi exclusiv din grupurile aristocratice, ci din aproape întreaga populaţie, în care membrii clasei conducătoare ocupă o poziţie privilegiată. Aceasta a fost, desigur, tradiţia în Statele Unite, dar ea nu are precedent în unele ţări precum Marea Britanie sau Uniunea Sovietică. Dl Bevin, fostul secretar general al Sindicatului „Transport and General Workers", a devenit în 1945 secretar de stat britanic pentru afaceri externe. Dl Molotov, fost revoluţionar, a fost responsabil timp de mulţi ani de politica externă rusă.

În ţări precum Marea Britanie, Franţa şi Italia, în care guvernul are nevoie de susţinerea unei majorităţi a parlamentului pentru rămânerea la putere, orice schimbare a majorităţii parlamentare necesită o schimbare a alcătuirii guvernului. Chiar şi într-o ţară precum Statele Unite, în care nu Congresul, ci doar alegerile generale pot aduce la putere sau înlătura o administraţie, răsturnarea decidenţilor din Departamentul de Stat poate fi considerabilă. În optsprezece luni, din iulie 1945 până în ianuarie 1947, Statele Unite au avut trei secretari de stat. Dintre toţi decidenţii Departamentului de Stat – adică subsecretarul şi secretarii asistenţi – care erau în funcţie în octombrie 1945, nici unul nu mai era acolo doi ani mai târziu. Sub administraţia Reagan, un curent început sub administraţia Carter a avut ca rezultat numiri politice făcute de la un capăt la altul al conducerii Departamentului de Stat până la nivelul rangurilor de secretar asistent adjunct. Fluctuaţia decidenţilor în afacerile internaţionale şi responsabilitatea lor faţă de o entitate colectivă amorfă au consecinţe de mare anvergură pentru eficacitatea şi chiar pentru existenţa unei ordini morale internaţionale.

Această transformare în interiorul naţiunilor a schimbat moralitatea internaţională ca sistem de limitări morale de la o realitate la o simplă figură de stil. Când spunem că George al III-lea al Angliei era supus anumitor limitări morale în relaţiile sale cu Ludovic al XVI-lea al Franţei sau cu Ecaterina cea Mare a Rusiei, ne referim la ceva real, ceva ce poate fi identificat cu conştiinţa şi acţiunile unor indivizi anume. Când spunem despre Comunitatea Britanică de Naţiuni (Commonwealth), sau doar despre Marea Britanie, că are obligaţii morale faţă de Statele Unite sau Franţa, utilizăm o ficţiune. Din

cauza acestei ficţiuni, dreptul internaţional tratează naţiunile ca şi cum acestea ar fi persoane individuale, deşi nimic din sfera obligaţiilor morale nu corespunde acestui concept juridic. Orice ar cere conştiinţa monarhului, în calitate de şef constituţional al Commonwealth-ului şi al Marii Britanii, privind conducerea afacerilor externe ale Marii Britanii şi ale Commonwealth-ului, este irelevant pentru conducerea reală a acelor afaceri, întrucât monarhul nu este responsabil de ele şi nici nu are o influenţă adevărată asupra lor. Dar prim-miniştrii şi miniştrii de externe ai Marii Britanii şi ai dominioanelor ? Ei nu sunt decât membri ai Cabinetului, care determină în calitate de organ colectiv politica externă, ca şi orice altă politică, prin decizie majoritară. Cabinetul ca întreg este responsabil politic în faţa partidului majoritar, ale cărui preferinţe politice se presupune că sunt traduse în acţiuni politice. Este responsabil juridic în faţa parlamentului şi este, din punct de vedere constituţional, doar un comitet al acestuia. Parlamentul totuşi este responsabil în faţa electoratului din partea căruia a primit mandatul de guvernare şi din partea căruia membrii săi speră să primească un alt mandat la următoarele alegeri generale.

Membrii electoratului, în fine, pot să nu aibă convingeri morale de un caracter supranaţional care să le determine întru totul acţiunile în ziua alegerilor şi în perioada intermediară sau, dacă au asemenea convingeri, ele vor fi foarte eterogene în conţinut. Cu alte cuvinte, ei sunt cei care acţionează conform maximei morale „Are sau nu dreptate, este ţara mea". Unii dintre ei aplică atât propriilor acţiuni privind afacerile internaţionale, cât şi acţiunilor guvernului standardul eticii creştine. Alţii aplică standardul unei etici a Organizaţiei Naţiunilor Unite sau al unui guvern mondial ori al unei etici umanitare. Membrii fluctuanţi ai grupului de decidenţi sau ai birocraţiei permanente din Ministerul de Externe pot sau nu să reflecte aceste diferenţe de opinie sau unele similare. În orice caz, referirea la o regulă morală de comportament necesită o conştiinţă individuală de la care să emane şi nu există nici o conştiinţă individuală de la care să considerăm că ar putea emana moralitatea internaţională a Marii Britanii sau a oricărei alte naţiuni.

Ca individ, un politician îşi poate urma îndemnurile propriei conştiinţe în conducerea proprie a politicii externe. Dacă face acest lucru, lui, ca individ, i se atribuie aceste convingeri morale, şi nu naţiunii căreia îi aparţine şi în numele căreia poate vorbi, de fapt. Astfel, atunci când lordul Morley şi John Burns au simţit că participarea Marii Britanii la primul război mondial era incompatibilă cu convingerile lor morale, au demisionat din Cabinetul britanic. Acesta a fost actul lor personal şi acelea au fost convingerile lor personale. Când, în acelaşi timp, cancelarul german a acceptat, în calitate de şef al guvernului german, ilegalitatea şi imoralitatea încălcării neutralităţii Belgiei, justificată doar ca o stare de necesitate, a vorbit doar în nume propriu. Vocea conştiinţei sale nu a putut fi şi nu a fost identificată cu conştiinţa colectivităţii numite Germania. Principiile morale care l-au ghidat pe Laval ca premier şi ministru al Afacerilor Externe al regimului progerman de la Vichy în timpul celui de-al doilea război mondial au fost ale sale, nu ale Franţei, şi nimeni nu a pretins contrariul.

Regulile morale acţionează în conştiinţa oamenilor. Guvernarea, prin oameni uşor identificabili, care pot fi făcuţi personal răspunzători pentru actele lor, este, din acest

motiv, precondiţia pentru existenţa unui sistem eficace al eticii internaţionale. Acolo unde responsabilitatea guvernării este larg distribuită unui număr mare de indivizi cu concepţii diferite privind natura moralităţii cerute în afacerile internaţionale sau fără a avea deloc asemenea concepţii, moralitatea internaţională ca sistem eficace de restricţii asupra politicii internaţionale devine imposibilă. Din acest motiv, profesorul Roscoe Pound a putut să spună încă din 1923 : „Poate fi plauzibil ca... o ordine morală între state să fi fost mai aproape de realizare la mijlocul secolului al XVIII-lea decât este astăzi"[11].

Distrugerea societăţii internaţionale

În timp ce selecţia democratică şi responsabilitatea demnitarilor guvernamentali au distrus moralitatea internaţională ca sistem eficace de restricţii, naţionalismul a distrus însăşi societatea internaţională în care acţionase moralitatea. Revoluţia franceză din 1789 marchează începutul noii epoci a istoriei, care este martoră a declinului treptat al societăţii aristocratice cosmopolite şi al influenţei restrânse a moralităţii sale asupra politicii externe. Profesorul G.P. Gooch a scris în acest sens :

> În timp ce patriotismul este la fel de vechi ca instinctul asocierii umane, naţionalismul, în calitate de crez distinct, a provenit din lava vulcanică a Revoluţiei franceze. Cursul bătăliei s-a modificat la Valmy, iar în seara care a urmat ambuscadei, Goethe... a răspuns, când i s-a cerut opinia, prin cuvintele istorice : „De astăzi începe o nouă eră şi voi puteţi spune că aţi fost prezenţi la naşterea sa"[12].

A fost un proces lent de coroziune, cu vechea ordine rezistând brav, aşa cum este ilustrată de Sfânta Alianţă şi de incidente precum cel discutat anterior, când, nu mai târziu de 1862, ţarul l-a invitat pe Bismarck să intre în serviciul diplomatic rus[13]. Cu toate acestea, declinul societăţii internaţionale şi al moralităţii ei, care uniseră monarhii şi nobilimea creştinătăţii, este evident spre sfârşitul secolului al XIX-lea. Declinul nu a fost nicăieri mai dureros de clar ca în deşertăciunea teatrală a încercărilor verbale ale lui Wilhelm al II-lea de a-l opri. El i-a scris ţarului rus în 1895, referitor la francezi, că :

> Republicanii sunt revoluţionari *de natura*. Sângele Maiestăţilor acestora este încă deasupra acelei ţări. A fost ea vreodată fericită sau liniştită de atunci ? Nu s-a târâit dintr-o vărsare de sânge în alta ? Nicky, crede-mă pe cuvânt, blestemul lui Dumnezeu a lovit acel popor pentru totdeauna. Noi, regi şi împăraţi creştini, avem o datorie sfântă care ne este impusă de Cer, şi anume de a susţine principiul „Prin Graţia Divină".

---

11. „Philosophical Theory and International Law", în *Bibliotheca Visseriana*, vol. I (Leyden, 1923), p. 7.
12. *Studies in Diplomacy and Statecraft* (Longmans, Green, Londra, New York, Toronto, 1942), pp. 300-301.
13. Vezi pp. 271 şi urm.

Iar anacronismul planului mort din fașă al lui Wilhelm al II-lea, conceput în ajunul războiului americano-spaniol, de a unifica puterile europene în sprijinul monarhiei spaniole și împotriva republicii americane i-a nemulțumit pe consilierii acestuia.

Dar chiar și în 1914, în ajunul primului război mondial, există în multe dintre declarațiile și rapoartele politicienilor și ale diplomaților o urmă de regret melancolic pentru faptul că indivizi care aveau atât de multe în comun vor fi acum obligați să se despartă și să se identifice cu grupurile luptătoare aflate de o parte și de alta a frontierelor. Chiar și Marele Stat-Major General al Germaniei, în memorandumul citat anterior, se referă la iminentul prim război mondial ca la „măcelul reciproc al națiunilor civilizate ale Europei" și continuă pe acest ton neliniștit și prevestitor de rele: „Întru câtva, aceste lucruri trebuie să evolueze și o vor face, în afară de cazul în care, să zicem, nu se întâmplă un miracol care să împiedice în ultimul moment un război ce va anihila pentru decenii civilizația a aproape întregii Europe"[14]. Afirmația nu era totuși decât o slabă reminiscență care nu mai avea puterea de a influența acțiunile oamenilor. Deja, acești oameni aveau în mod natural mai puține lucruri în comun unul cu celălalt decât aveau cu poporul respectiv din care se ridicaseră pe culmile puterii și ale cărui voință și interese le reprezentau în relațiile lor cu alte națiuni. Ceea ce îl despărțea pe ministrul de Externe francez de omologul său din Berlin era mult mai important decât ceea ce îi unea. Invers, ceea ce îl unea pe ministrul de Externe francez cu națiunea franceză era mult mai important decât orice l-ar fi putut separa de ea. Locul unicei societăți internaționale căreia îi aparțineau toți membrii diferitelor grupuri conducătoare și care furniza cadrul comun pentru diferitele societăți naționale a fost luat tocmai de societățile naționale. Acum, societățile naționale le impun celor care le reprezintă pe scena internațională standardele de conduită pe care le oferise pe vremuri societatea internațională.

Când, în decursul secolului al XIX-lea, această fragmentare a societății aristocratice internaționale în segmente naționale era aproape finalizată, protagoniștii naționalismului erau convinși că această evoluție va întări legăturile moralității internaționale în loc să le slăbească, întrucât ei credeau că, odată satisfăcute aspirațiile naționale ale popoarelor eliberate și odată înlocuit regimul aristocratic printr-o conducere populară, nimic nu va putea dezbina națiunile lumii. Conștiente că fac parte din aceeași omenire și sunt inspirate de aceleași idealuri de libertate, toleranță și pace, ele își vor urmări în armonie destinele naționale. De fapt, spiritul naționalismului, odată materializat în statele-națiune, nu se dovedește a fi universalist și umanitar, ci individualist și exclusiv. Când a fost distrusă societatea internațională a secolelor al XVII-lea și al XVIII-lea, a devenit evident că nu exista nimic care să ia locul acelui element unificator și limitator care a fost o adevărată societate suprapusă societăților naționale. Solidaritatea internațională a clasei muncitoare sub drapelul socialismului s-a dovedit a fi o iluzie. Religia organizată a avut mai degrabă tendința de a se autoidentifica cu statul-națiune decât de a-l transcende. Astfel, națiunea a devenit punctul ultim de referință al loialității individului, iar membrii diferitelor națiuni aveau cu toții propriile lor ținte ale loialității.

14. Vezi p. 312.

În portretul făcut de lordul Keynes lui Clémenceau avem o schiţă clară a acestei noi moralităţi a naţionalismului :

> Simţea pentru Franţa ceea ce Pericle simţea pentru Atena – valoare unică în sine, nimic altceva nemaicontând. …Avea o singură iluzie – Franţa ; şi o singură deziluzie – omenirea – inclusiv francezii şi nu în ultimul rând colegii săi. …Naţiunile sunt lucruri reale dintre care pe una o iubeşti şi pentru celelalte simţi indiferenţă – sau ură. Gloria naţiunii pe care o iubeşti este un scop dezirabil, dar care trebuie obţinut în general pe cheltuiala vecinului tău. Prudenţa necesită ceva aprobări din vârful buzelor pentru „înţelegerile" dintre americanii ridicoli şi englezii ipocriţi, dar ar fi o prostie să crezi că este mult loc în lume, aşa cum este ea de fapt, pentru asemenea lucruri ca Liga Naţiunilor sau să crezi că există vreun sens în principiul autodeterminării, cu excepţia unei formule ingenioase de rearanjare a balanţei de putere conform intereselor cuiva[15].

Această fragmentare a unei societăţi internaţionale odinioară unitare într-o multitudine de comunităţi naţionale autosuficiente din punct de vedere moral, care au încetat să acţioneze într-un cadru comun de precepte morale, nu este decât simptomul exterior al schimbării profunde care în ultimul timp a transformat relaţiile dintre preceptele morale universale şi sistemele particulare ale eticii naţionale. Transformarea a continuat în două moduri diferite. A slăbit, până la ineficacitate, regulile morale universale, supranaţionale de comportament, care înainte de epoca naţionalismului impuseseră un sistem – oricât de precar şi dezbinat – de limitări asupra politicilor internaţionale ale naţiunilor individuale. Invers, a întărit mult tendinţa naţiunilor individuale de a-şi înzestra sistemele de etică naţionale particulare cu o validitate universală.

Victoria naţionalismului asupra internaţionalismului

Vitalitatea unui sistem moral este supusă unui test crucial atunci când controlul său asupra conştiinţelor şi acţiunilor oamenilor este provocat de către un alt sistem de moralitate. În acest fel, forţa relativă a eticii umilinţei şi altruismului Predicii de pe Munte şi a eticii autopromovării şi puterii societăţilor occidentale moderne este determinată de măsura în care fiecare sistem de moralitate este capabil să modeleze acţiunile sau, cel puţin, conştiinţele oamenilor în conformitate cu preceptele sale. Fiecare fiinţă umană, dacă este receptivă cât de cât la chemările etice, se confruntă din când în când cu un astfel de conflict al conştiinţei care testează forţa relativă a preceptelor morale contradictorii. Un test similar trebuie să determine respectiva forţă în ceea ce priveşte conducerea politicii externe, a eticii supranaţionale şi a eticii naţionalismului. Eticii supranaţionale, compusă din elemente creştine, cosmopolite şi umanitare, limbajul diplomatic al timpului îi plăteşte tribut, iar mulţi scriitori şi-o asumă. Dar etica naţionalismului a fost în ascensiune peste tot în lume în ultimul secol şi jumătate.

Este într-adevăr corect faptul că, şi înainte de ascensiunea eticii naţionalismului, etica naţională, aşa cum este formulată, de exemplu, în filosofia raţiunii de stat a

15. *The Economic Consequences of the Peace* (Harcourt, Brace, New York, 1920), pp. 32, 33.1.

secolelor al XVII-lea și al XVIII-lea, s-a dovedit în majoritatea situațiilor conflictuale a fi superioară regulilor morale universale de comportament. Acest lucru este evident dacă luăm în considerare cea mai fundamentală și, de asemenea, cea mai importantă situație conflictuală de acest gen, cea dintre preceptul etic universal „Să nu ucizi" și porunca eticii naționale particulare „Să îi ucizi în anumite condiții pe inamicii țării tale". Individului căruia i se adresează aceste două reguli morale de comportament este confruntat cu un conflict între loialitatea sa față de umanitate ca întreg, manifestată în respectul pentru viața umană ca atare, fără a ține seama de naționalitate sau orice alte caracteristici particulare, și loialitatea sa față de o anumită națiune, ale cărei interese este chemat să le susțină cu prețul vieții membrilor unei alte națiuni. După cum spune Pascal :

> De ce mă omori ? Ce ? Nu trăiești de cealaltă parte a apei ? Dacă ai trăi pe această parte, prietene, aș fi un asasin și ar fi nedrept să te ucid în acest mod. Dar fiindcă trăiești pe partea cealaltă, sunt un erou și este drept. ...Trei grade de latitudine inversează întreaga jurisprudență ; un meridian decide adevărul. ...O justiție ciudată care este delimitată de un râu ! Adevăr de această parte a Pirineilor, eroare de cealaltă parte[16].

Cei mai mulți indivizi din prezent și din întreaga istorie modernă au soluționat acest conflict dintre etica supranațională și cea națională în favoarea loialității față de națiune. În această privință totuși, trei factori diferențiază epoca actuală de cele precedente.

În primul rând, există capacitatea enorm sporită a statului-națiune de a exercita o constrângere morală asupra membrilor săi. Această capacitate este rezultatul, în parte, al prestigiului aproape divin de care națiunea se bucură în timpul nostru și parțial al controlului asupra instrumentelor care modelează opinia publică, puse la dispoziția statului de către progresele economice și tehnologice.

În al doilea rând, există gradul până la care loialitatea față de națiune îi cere individului să ignore regulile morale universale de comportament. Tehnologia modernă a războiului i-a dat individului oportunități de distrugere în masă necunoscute în epocile anterioare. Astăzi, o națiune îi poate cere unui singur individ să distrugă viețile a sute de mii de oameni lansând o rachetă cu focos nuclear. Supunerea față de o cerință cu asemenea consecințe enorme demonstrează slăbiciunea eticii supranaționale mult mai impresionant decât o fac încălcările limitate ale standardelor morale universale de comportament care au fost comise în timpurile preatomice.

În ultimul rând, există astăzi, ca urmare a celorlalți doi factori, o probabilitate mult mai redusă ca individul să fie loial eticii supranaționale când aceasta se află în conflict cu cerințele morale ale națiunii. Individul, dând piept cu enormitatea faptelor pe care este chemat să le comită în numele națiunii și cu greutatea copleșitoare a presiunii morale pe care națiunea o exercită asupra sa, va avea nevoie de o forță morală extraordinară pentru a rezista acelor cereri. Amploarea încălcărilor eticii universale din partea națiunii și a constrângerii morale exercitate în favoarea acestora afectează relația calitativă a celor două sisteme de etică și evidențiază clar slăbiciunea disperată

---

16. *Pensées*, traducere de W.F. Trotter, Modern Library (Random House, New York, 1941), secțiunea a V-a (citat cu acordul editorului).

a eticii universale în conflictul ei cu moralitatea naţiunii, încheind conflictul în favoarea naţiunii înainte ca el să înceapă cu adevărat.

Transformarea naţionalismului

Acesta este momentul în care neputinţa eticii universale devine un factor important în producerea unei schimbări semnificative şi de mare anvergură în relaţiile dintre sistemele supranaţionale şi naţionale de moralitate. El este unul dintre factorii care au dus la identificarea amândurora[17]. Individul ajunge să înţeleagă că dispreţuirea standardelor universale de moralitate nu reprezintă creaţia câtorva ticăloşi, ci este rezultatul inevitabil al condiţiilor în care naţiunile trăiesc şi îşi urmăresc scopurile. El percepe în propria sa conştiinţă fragilitatea standardelor universale şi preponderenţa moralităţii naţionale drept forţe ce motivează acţiunile oamenilor pe scena internaţională, iar conştiinţa lui este permanent stânjenită.

Pe de o parte, disconfortul continuu al unei conştiinţe mereu tulburate este prea greu de îndurat ; pe de altă parte, omul este prea puternic ataşat conceptului de etică universală pentru a renunţa la ea în totalitate. Există două posibilităţi care i se deschid pentru a rezolva acel conflict. Poate sacrifica cerinţele morale ale naţiunii sale de dragul eticii universale. Nebunia conflictului contemporan a determinat într-adevăr o minoritate să facă acel sacrificiu prin refuzul de a susţine anumite politici externe ale naţiunilor proprii în numele unei moralităţi universale mai înalte. Majoritatea totuşi, pentru a depăşi acel conflict, identifică moralitatea unei naţiuni anume cu poruncile eticii supranaţionale. Varsă, cum ar veni, conţinuturile unei moralităţi naţionale anume în sticla aproape goală acum a eticii universale. În acest fel, fiecare naţiune ajunge să recunoască din nou o moralitate universală – adică propria sa moralitate naţională – care este luată drept cea pe care toate celelalte naţiuni ar trebui să o accepte ca pe a lor proprie. Universalitatea unei etici la care să adere toate naţiunile este înlocuită de particularitatea unei etici naţionale care pretinde dreptul la recunoaştere universală şi aspiră la ea. Sunt astfel posibile tot atâtea coduri morale care revendică universalitatea câte naţiuni dinamice din punct de vedere politic există.

Naţiunile nu se mai împotrivesc una alteia, cum au făcut începând cu Tratatul din Westphalia până la războaiele napoleoniene şi din nou de la sfârşitul acestora din urmă până la primul război mondial, într-un cadru al convingerilor împărtăşite şi al valorilor comune ce impune limitări efective scopurilor şi mijloacelor luptei lor pentru putere. Acum se împotrivesc una alteia ca lideri ai sistemelor etice, fiecare dintre ele având o origine naţională şi fiecare dintre ele pretinzând şi aspirând să asigure un cadru supranaţional al standardelor morale pe care toate celelalte naţiuni ar trebui să-l accepte şi în care ar trebui să opereze politicile lor externe. Codul moral al unei naţiuni lansează provocarea dreptului său universal cu o fervoare mesianică în faţa alteia, care îi răspunde la fel. Compromisul, calitatea vechii diplomaţii, devine trădarea celei noi, întrucât acomodarea reciprocă a pretenţiilor contradictorii, posibilă

17. Pentru alţi factori, vezi capitolul 20.

sau legitimă într-un cadru comun al standardelor morale, determină capitularea atunci când înseşi standardele morale reprezintă miza conflictului. Astfel este pregătită scena pentru confruntarea dintre naţiunile ale căror mize nu mai sunt poziţiile relative într-un sistem politic şi moral acceptat de către toţi, ci capacitatea de a impune asupra celorlalţi competitori un nou sistem universal politic şi moral, recreat după chipul convingerilor politice şi morale ale naţiunii biruitoare.

Primul indiciu vag al acestei evoluţii de la un sistem universal autentic la o multitudine de sisteme morale particulare ce pretind şi concurează pentru universalitate poate fi descoperit în lupta dintre Napoleon şi naţiunile aliate împotriva sa. De ambele părţi, lupta era purtată în numele unor principii particulare ce revendicau o validitate universală : aici, principiile Revoluţiei franceze, dincolo principiul legitimităţii. Dar odată cu înfrângerea lui Napoleon şi eşecul Sfintei Alianţe de a-şi susţine principiile în competiţie cu mişcarea ascendentă a naţionalismului, această încercare de a ridica un cod particular de etică la gradul unuia universal s-a sfârşit şi a rămas astfel un simplu interludiu istoric.

Perioada prezentă a istoriei, în care regulile morale universale de comportament, generale şi, se pare, permanente, sunt înlocuite cu unele particulare ce pretind universalitatea, a fost inaugurată de către războiul lui Woodrow Wilson „de a face lumea sigură pentru democraţie". Nu este întâmplător şi are o adâncă semnificaţie faptul că cei care au împărtăşit filosofia lui Wilson şi-au imaginat acel război ca pe o „cruciadă" pentru democraţie. Primul război mondial, aşa cum este văzut din perspectiva lui Wilson, are într-adevăr acest lucru în comun cu cruciadele Evului Mediu – a fost purtat cu scopul de a face ca un sistem moral, susţinut de un grup, să triumfe în restul lumii. După cum spune Robert C. Binkley :

> Războiul mondial nu numai că a adus la vârf politicieni care erau filosofi, dar ei i-au dat jos pe filosofii profesionişti de pe piedestalele intelectuale. În fiecare ţară, aceşti oameni şi-au folosit marile talente pentru a oferi o semnificaţie cosmică „problemelor" războiului. Au dovedit că nedreptăţile adversarului au fost prezente tot timpul ca implicaţii ale unei filosofii şi culturi naţionale şi că triumful părţii lor era necesar în ordinea etică a universului. Imediat după izbucnirea ostilităţilor, Bergson a descoperit că războiul era un conflict între „viaţă" şi „materie", cu Puterile Antantei aliniate de partea vieţii şi cu Puterile Centrale apărând materia. Scheler a proclamat că filosofia şi caracterul engleze erau la fel cu manifestările jargonului ; Santayana a scris despre „egocentrism în filosofia germană" ; iar cumsecadele Josiah Royce, el însuşi datorându-i mult lui Hegel, a ajuns la concluzia că „Germania este duşmanul încăpăţânat şi deliberat al rasei umane ; fiecare om care împărtăşeşte această duşmănie este liber să fie progerman". Filosofii făceau o Mare Schismă dintr-un simplu conflict politic. Apoi, ca pentru a nemuri prostituţia artei filosofiei, guvernele victorioase au emis pentru fiecare soldat din armatele lor o medalie de bronz cu inscripţia „Marele Război pentru Civilizaţie"[18].

La câteva luni după ce a început cruciada democratică, în octombrie 1917, în Rusia, au fost puse bazele unei alte structuri morale şi politice care, în ceea ce o

18. *Selected Papers of Robert C. Binkley*, editată de Max H. Fish (Cambridge : Harvard University Press, 1948), p. 328.

privea, deşi era acceptată doar de o parte a umanităţii, pretindea că asigură un acoperiş comun sub care întreaga omenire va trăi în cele din urmă împreună în dreptate şi pace. În timp ce, în anii '20, această ultimă pretenţie era susţinută cu o putere insuficientă şi, de aceea, era nu cu mult mai mult decât un postulat teoretic, universalismul democratic s-a retras de pe scena politicii active, iar izolaţionismul i-a luat locul. Conflictul dintre cele două universalisme s-a făcut simţit în acel timp pe tărâmul politicii internaţionale doar în provocarea teoretică pe care propovăduitorii noului universalism marxist o adresau lumii democratice şi în ostracizarea morală, politică şi economică cu care cea de-a doua întâmpina provocarea.

În anii '30, filosofia naţional-socialismului, crescută pe pământul unei naţiuni anume, a fost proclamată drept noul cod moral care ar înlocui crezul vicios al bolşevismului şi moralitatea decadentă a democraţiei şi s-ar impune umanităţii. Al doilea război mondial, văzut din perspectiva prezentei discuţii, a testat sub forma unui conflict armat validitatea acestei pretenţii de universalitate, iar naţional-socialismul a picat testul. Totuşi, în minţile multora dintre cei situaţi de partea Organizaţiei Naţiunilor Unite, principiile Cartei Atlanticului şi cele ale Acordului de la Ialta au făcut din al doilea război mondial tot o confruntare pentru democraţie universală, iar democraţia, de asemenea, a picat testul. De la sfârşitul celui de-al doilea război mondial, cele două sisteme morale şi politice rămase care pretindeau validitatea universală, democraţia şi comunismul, au intrat într-o competiţie activă pentru dominaţia lumii, iar aceasta este situaţia în care ne aflăm astăzi.

Ar fi cea mai periculoasă iluzie să nu luăm în considerare sau chiar să minimalizăm profunzimea diferenţei care există între această situaţie şi condiţia sistemului modern de state de la sfârşitul războaielor religioase până la intrarea Statelor Unite în primul război mondial. Trebuie doar să selectăm la întâmplare orice conflict care s-a petrecut în cea de-a doua perioadă, cu excepţia războaielor napoleoniene, şi să-l comparăm cu acele conflicte care au sfâşiat lumea în ultimele trei decenii pentru a realiza importanţa acelei diferenţe.

Să le comparăm cu problemele internaţionale ale timpului nostru pe cele care au condus Franţa şi Habsburgii la un conflict aproape continuu de la începutul secolului al XVI-lea până la mijlocul secolului al XVIII-lea sau pe cele care au aţâţat Marea Britanie şi Prusia împotriva Franţei în secolul al XVIII-lea. Aceste probleme erau extinderea teritorială şi competiţia dinastică. Atunci erau în joc o creştere sau o descreştere a gloriei, bogăţiei şi puterii. Nici „modul de viaţă" austriac, nici cel britanic, francez sau prusac – adică sistemul lor de credinţe şi convingeri etice – nu erau în joc, cum sunt astăzi. În secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea, nici unul dintre competitorii scenei internaţionale nu aspira să-şi impună sistemul său propriu de etică, cu condiţia să fi avut unul, asupra celorlalţi. Chiar posibilitatea unei asemenea aspiraţii nu le-a trecut niciodată prin minte, întrucât erau conştienţi doar de un cod moral universal faţă de care toţi arătau o loialitate indiscutabilă.

Acel „sistem comun al artelor, legilor şi manierelor", „acelaşi nivel al politeţei şi educaţiei" şi „simţul onoarei şi al dreptăţii", pe care Gibbon le descoperise în „manierele generale ale timpului", care pentru Fénelon, Rousseau şi Vattel erau o realitate trăită şi încă vie şi ale căror rezultate politice au fost remarcate de către

Arnold Toynbee[19], au devenit astăzi, în mare, o reminiscenţă istorică rămasă în tratate erudite, broşuri utopice şi documente diplomatice, fără a mai avea însă capacitatea de a incita oamenii la acţiune. Doar petice şi fragmente au supravieţuit din acest sistem al eticii supranaţionale care îşi exercită influenţa restrânsă asupra politicii internaţionale, aşa cum am văzut, doar în cazuri izolate, precum uciderile pe timp de pace şi războiul preventiv. Cât despre influenţa acelui sistem al eticii supranaţionale asupra conştiinţei actorilor de pe scena internaţională, aceasta este mai degrabă precum razele plăpânde, abia vizibile, deasupra orizontului conştiinţei, ale unui soare care a apus deja. De la primul război mondial, fiecare dintre competitorii de pe arena internaţională, cu o intensitate sporită şi în număr tot mai mare, pretinde că în „modul său de viaţă" stă întregul adevăr al moralităţii şi politicii, pe care ceilalţi îl pot respinge doar pe propriul risc. Cu un exclusivism crunt, toţi competitorii îşi echivalează concepţiile naţionale asupra moralităţii cu tot ceea ce omenirea trebuie să accepte şi va accepta şi cu care până la urmă va trăi. Astfel, etica politicii internaţionale se întoarce la politica şi moralitatea tribalismului, cruciadelor şi războaielor religioase[20].

Oricât de mult ar diferi conţinutul şi obiectivele eticii actuale a universalismului naţionalist de cele ale triburilor primitive sau de cele ale Războiului de Treizeci de Ani, ele nu sunt diferite prin funcţia pe care o îndeplinesc în politica internaţională şi în climatul moral pe care îl creează. Moralitatea unui anume grup, departe de a limita lupta pentru putere pe scena internaţională, conferă luptei o ferocitate şi o intensitate necunoscute în alte epoci, întrucât pretenţia la universalitate care inspiră codul moral al unui anumit grup este incompatibilă cu o pretenţie identică a unui alt grup ; lumea are loc doar pentru una dintre aceste pretenţii, iar cealaltă trebuie să cedeze sau să fie distrusă. Astfel, cu idolii lor la loc de cinste, masele naţionaliste ale vremurilor noastre se întâlnesc pe arena internaţională, fiecare grup fiind convins că îndeplineşte vrerea istoriei, că face pentru umanitate ceea ce pare că face pentru sine şi că îndeplineşte o misiune sacră hărăzită de către Providenţă, oricum ar fi definită aceasta. Nu-şi prea dau seama că se întâlnesc sub un cer pustiu din care zeii au plecat.

19. Vezi p. 253.
20. Măsura în care declaraţiile principiilor universaliste de moralitate pot merge mână în mână cu depravarea totală în acţiune este clar demonstrată în cazul mongolului Timur, care s-a vrut cuceritorul lumii şi care a înfrânt şi a distrus, în secolul al XIV-lea, Asia de Sud şi Asia Mică. După ce ucisese sute de mii de oameni – pe 12 decembrie 1398 a masacrat o sută de mii de prizonieri hinduşi în faţa Delhi-ului – pentru gloria lui Dumnezeu şi a mahomedanismului, i-a spus unui reprezentant al Alepului cucerit : „Nu sunt un om sângeros şi Dumnezeu mi-e martor că în toate războaiele nu am fost niciodată agresorul, iar duşmanii mei au fost întotdeauna autorii propriei lor nenorociri". Gibbon, care a relatat această declaraţie, adaugă : „În timpul acestei conversaţii paşnice, străzile Alepului erau pline de râuri de sânge şi răsunau de strigătele mamelor şi ale copiilor, de ţipetele fecioarelor violate. Prada bogată care fusese lăsată soldaţilor săi poate să le fi aţâţat lăcomia ; însă cruzimea lor a fost impusă prin ordinul categoric de a aduce un număr potrivit de capete care, conform obiceiului său, erau stivuite în mod ciudat sub forma coloanelor şi a piramidelor" – *The Decline and Fall of the Roman Empire* (Modern Library Edition), vol. II, p. 1243.

Drepturile omului și moralitatea internațională

Am văzut că a conduce politica externă nu este o acțiune lipsită de semnificație morală ; aceasta se supune întotdeauna judecății actorului, a celor asupra cărora el a acționat sau a celor care au fost simpli martori. A conchide din omniprezența elementului moral în politica externă că o țară are misiunea de a-și aplica propriile principii morale asupra restului omenirii sau asupra anumitor segmente ale omenirii este ceva complet diferit, întrucât există o prăpastie majoră între percepția pe care o avem despre noi și despre acțiunile noastre și aplicarea universală a standardelor noastre de acțiune asupra altora. Să luăm drept fundamental și evident un principiu de acțiune ca respectul pentru viața umană și refuzul de a lua o viață umană, cu excepția circumstanțelor celor mai extraordinare și mai exonerante de vină. Există, desigur, civilizații și chiar grupuri din civilizația occidentală care au o concepție mult mai puțin strictă asupra sfințeniei vieții umane, care acordă mult mai puțină atenție irosirii vieții altora decât am face noi în circumstanțe similare.

Astfel, există în mod inevitabil un anumit relativism în relația dintre principiile morale și politica externă ; nu putem trece cu vederea acest lucru dacă dorim să facem dreptate principiilor moralității în politica internațională. Relativismul este dublu. Există un relativism în timp ; anumite principii sunt aplicabile într-o perioadă a istoriei și inaplicabile în alta. Există, de asemenea, un relativism în termeni de cultură – de cultură contemporană – deoarece anumite principii sunt urmate de câteva națiuni, câteva civilizații politice, dar nu sunt urmate de altele.

În ultimii ani, relația dintre politica externă și moralitatea internațională a fost adesea discutată la rubrica drepturilor omului. Problema esențială aici este măsura în care este atât justă din punct de vedere moral, cât și lesne de argumentat din punct de vedere intelectual aplicarea principiilor liberale democratice unor state pe care, dintr-o serie de motive, respectivele principii nu le pot afecta. Este evident că încercarea de a impune așa-zisele drepturi ale omului asupra altora sau de a le pedepsi pentru nerespectarea drepturilor omului presupune că drepturile omului au o validitate universală – cu alte cuvinte, că toate națiunile sau toți oamenii trăind în diferite națiuni ar respecta drepturile omului dacă ar ști că acestea există și că în orice împrejurare ele sunt la fel de inalienabile pentru toți oamenii așa cum Declarația de Independență susține că sunt pentru americani.

Nu este necesar să intrăm aici într-o discuție asupra naturii teologice sau strict filosofice a drepturilor omului. Este de ajuns să spunem că, indiferent care ar fi concepția cuiva asupra naturii lor teologice sau filosofice, drepturile omului, așa cum sunt ele percepute de către indivizi, sunt filtrate în mod inevitabil de circumstanțe istorice și sociale care conduc la rezultate diferite în vremuri și circumstanțe diferite. Trebuie doar să ne uităm la caracterul unic al formei de organizare americane și la caracteristicile extrem de speciale, de negăsit altundeva, ale protecției drepturilor omului în interiorul granițelor Statelor Unite. Există, la urma urmei, o lipsă de respect aproape totală privind drepturile omului la multe națiuni sau chiar la majoritatea

naţiunilor : să luăm în considerare că doar câteva ţări din Africa, de exemplu, posedă un sistem politic pluralist ; toate celelalte sunt dictaturi de un fel sau altul. O asemenea reflecţie ne ajută să realizăm cât de îndrăzneaţă – sau cât de ignorantă, dacă doriţi, ceea ce de asemenea poate însemna îndrăzneaţă – este încercarea de a impune restului lumii respectul nostru pentru drepturile omului sau, în mod special, pedepsirea altei naţiuni pentru că nu arată respect faţă de acele drepturi. Ceea ce vedem aici este un principiu abstract care se întâmplă să ne fie drag, pe care se întâmplă să-l fi pus în practică într-o măsură considerabilă şi pe care îl înfăţişăm restului omenirii nu pentru a fi imitat, ci pentru a fi obligatoriu acceptat.

Este greşit să presupunem că aceasta e vechea tradiţie americană. Nu a fost deloc tradiţia americană. John Quincy Adams a susţinut că Statele Unite nu trebuie să-şi impună principiile de guvernare asupra restului omenirii, ci mai degrabă să atragă restul omenirii prin exemplul lor. Într-adevăr, acesta a fost principiul pe care Statele Unite l-au urmat de obicei. Revoluţia americană, pentru a-l cita pe Thomas Paine, „nu a fost făcută doar pentru America, ci şi pentru omenire" ; totuşi, politica americană a fost ca acele principii universale puse în practică de către Statele Unite să nu fie exportate prin foc şi sabie, ci prezentate restului lumii ca un exemplu de succes. Aceasta a fost marea diferenţă dintre primul concept al Americii şi al relaţiilor sale cu restul lumii, pe de o parte, şi ceea ce poate fi numit conceptul wilsonian, pe de altă parte.

Woodrow Wilson a dorit să facă lumea mai sigură pentru democraţie ; a dorit să transforme lumea prin voinţa Statelor Unite. Părinţii întemeietori au dorit să ofere un exemplu de modalitate în care omul poate acţiona asupra naţiunilor lumii, chemându-le să facă la fel. Astfel, există o diferenţă fundamentală, atât filosofică, cât şi politică, între agitaţia contemporană în favoarea drepturilor omului ca principiu universal şi îndelunga tradiţie americană în această privinţă.

Două alte obiecţii pot fi aduse conceptului wilsonian. Una este imposibilitatea de a impune aplicarea universală a drepturilor omului. Putem să-i spunem Uniunii Sovietice – şi ar trebui să o facem din când în când – că tratamentul său asupra minorităţilor este incompatibil cu felul în care concepem noi drepturile omului. Dar odată ce am spus acest lucru, vom vedea că nu mai putem face multe în plus pentru a schimba situaţia. Istoria a arătat că Uniunea Sovietică poate ceda în anumite condiţii presiunilor private. Există exemple în care presiunile private – de exemplu, bătându-le obrazul unor înalţi funcţionari ai Uniunii Sovietice – au avut un rezultat clar. Dar este de neconceput în general că asemenea presiuni ar fi eficace dacă s-ar aplica public. Mai exact, având în vedere natura conducerii Uniunii Sovietice – care foloseşte orice semn de presiune externă pentru a-şi justifica represiunea internă –, agitaţia americană pentru drepturile omului nu are nici o şansă de a fi eficace. Prin urmare, este o confuzie considerabilă în teoria şi practica noastră a drepturilor omului, în special privind alte naţiuni.

Există şi o a doua slăbiciune a abordării wilsoniene. Statele Unite sunt o mare putere, cu diverse interese în toată lumea – dintre care drepturile omului sunt doar unul, şi nu cel mai important. Astfel, Statele Unite nu pot urma consecvent calea apărării drepturilor omului fără a se plasa într-o poziţie de Don Quijote. Acest lucru

este evident în diferențele de tratament față de Coreea de Sud, China și Uniunea Sovietică. Statele Unite îndrăznesc să critice și să înfrunte Uniunea Sovietică deoarece relațiile cu aceasta, în ciuda perioadelor de destindere, nu sunt deosebit de prietenoase. Statele Unite sunt interesate în a continua normalizarea relațiilor cu China continentală și din acest motiv caută să nu rănească sentimentele chineze : s-a auzit foarte puțin în timpul administrațiilor Carter sau Reagan despre situația drepturilor omului în China. Coreea de Sud este un aliat al Statelor Unite ; a dobândit o importanță militară considerabilă pentru decidenții americani, astfel încât politica americană nu va face nimic care să prejudicieze relațiile cu acel stat.

Cu alte cuvinte, apărarea drepturilor omului nu poate fi aplicată consecvent în politica externă, întrucât poate și trebuie să intre în conflict cu alte interese care pot fi mai importante într-un caz anume. A spune că apărarea drepturilor omului trebuie inclusă în țesătura politicii externe americane înseamnă doar a ascunde inconsecvențele necesare ale oricărui astfel de efort.

Astfel, există două obstacole de bază pentru o politică externă devotată integral apărării drepturilor omului. Pe de o parte, consecvența unei astfel de poziții este imposibilă, întrucât să apere drepturile omului nu reprezintă prima preocupare a unui stat, care interacționează cu alte state atât cât este nevoit. Pe de altă parte, nu este fezabilă urmărirea drepturilor omului fără a lua în considerare alte aspecte ale relației cu alte națiuni, care pot fi mai importante decât cele legate de drepturile omului.

Un aspect suplimentar al rolului drepturilor omului în politica externă privește noțiunea de responsabilitate pentru încălcările drepturilor omului săvârșite de către alții. Genocidul din Cambodgia, înfăptuit de către Khmerii Roșii la sfârșitul anilor '70 și începutul anilor '80, a ridicat această întrebare cu o forță deosebită. Lanțul evenimentelor care au culminat cu distrugerea societății cambodgiene a început cu extinderea americană a războiului din Vietnam în Cambodgia prin bombardarea masivă a teritoriului acestei țări. Politica conducătorului cambodgian, prințul Sihanouk, a fost să mențină Cambodgia în afara conflictului armat dintre Statele Unite și Vietnamul de Nord. Politica Statelor Unite a fost să implice Cambodgia în operațiuni militare active pentru a facilita victoria în războiul din Vietnam. A existat o relație cauzală între politica americană referitoare la Cambodgia și catastrofa acelei țări. Cu alte cuvinte, dacă Statele Unite nu ar fi făcut din Cambodgia un participant activ în războiul din Vietnam, Cambodgia, după toate probabilitățile, ar fi fost cruțată de catastrofă. Aceasta nu înseamnă că Statele Unite poartă o responsabilitate morală directă pentru ceea ce s-a întâmplat în Cambodgia, ci mai degrabă demonstrează responsabilitatea morală continuă pe care oamenii politici o au pentru consecințele neprevăzute sau imprevizibile ale propriilor acțiuni. Ar fi cu totul altceva să presupunem că din cauza acestei relații cauzale Statele Unite aveau obligația morală de a preveni ceea ce s-a întâmplat în Cambodgia sau de a ușura suferințele poporului cambodgian. Mai degrabă, așa cum am văzut, obligațiile morale, ca și cele juridice sunt supuse rezervei exprimate în principiul de drept roman că nimeni nu trebuie să facă mai mult decât poate (*ultra vires nemo obligatur*). Astfel, chiar dacă Statele Unite erau făcute responsabile moral de ceea ce s-a întâmplat în Cambodgia, nu puteau fi făcute responsabile pentru realizarea oricărei politici particulare ce implementa acea obligație morală. Chiar

dacă Statele Unite s-ar hotărî să acţioneze, nu ar fi capabile să facă acest lucru fără riscuri şi pierderi disproporţionate.

Facţiunea dură a susţinut că asemenea nenorociri şi distrugeri nu ar fi afectat niciodată Cambodgia dacă Statele Unite şi-ar fi menţinut hotărârea de a avea „răbdare până la sfârşit" şi de a câştiga războiul în Asia de Sud-Est. Dar, în afară de faptul că era imposibil să prevezi toate consecinţele pierderii războiului din Vietnam, anticiparea tuturor eventualelor consecinţe ale pierderii prin câştigarea acestuia cu orice preţ ar fi încălcat principiul de bază al politicii externe şi militare, şi anume că riscurile asumate şi pierderile suportate într-o anumită acţiune trebuie să fie proporţionale cu şansele de reuşită ale acelei acţiuni.

Ţinând cont astfel de relaţiile de politică externă şi de moralitate, nu ne aflăm în prezenţa unei situaţii neobişnuite şi extraordinare, ci a unei manifestări speciale a condiţiei umane generale. Suntem cu toţii, într-un anumit grad, fiinţe morale pur şi simplu deoarece suntem oameni. Cu toţii încercăm într-o măsură mai mare sau mai mică să îndeplinim principiile morale cu care ne identificăm. Ne vedem confruntaţi în repetate rânduri cu contradicţii şi dificultăţi. Poate că cel mai bun lucru pe care îl putem face este să acţionăm în concordanţă cu ceea ce Abraham Lincoln a propus drept fundament al moralităţii politice.

El a avertizat împotriva exagerării virtuţii morale pe care ne-o pretindem de la noi înşine şi a schiţat limitele în care omul poate acţiona moral şi poate avea în acelaşi timp şanse de reuşită. Declaraţia lui Lincoln a fost făcută în timpul Războiului Civil şi a constituit un răspuns la o petiţie a unei delegaţii de pastori presbiterieni care i-au cerut eliberarea imediată a tuturor sclavilor :

> În marile confruntări, fiecare parte pretinde că acţionează conform voinţei lui Dumnezeu. Amândouă *pot* fi, iar una *trebuie* să fie greşită. Dumnezeu nu poate fi *pentru* şi *împotriva* aceluiaşi lucru în acelaşi timp.
>
> ...Mi se înfăţişează cele mai contrare opinii şi sfaturi, iar asta din partea unor oameni religioşi, care sunt cu toţii siguri că reprezintă voinţa divină. Sunt sigur că fie una, fie cealaltă parte se înşală în credinţa sa şi probabil că, în anumite cazuri, amândouă. Sper să nu fiu lipsit de respect spunând că, dacă este posibil ca Dumnezeu să-şi dezvăluie voinţa celorlalţi într-un subiect atât de legat de datoria mea, se poate presupune că mi-o va dezvălui direct mie, întrucât, doar dacă nu mă iluzionez mai mult decât de obicei, este dorinţa mea sinceră să aflu voinţa Providenţei în această problemă. *Iar dacă pot să o aflu, o voi urma !* Nu ne aflăm însă în vremea minunilor şi cred că mai mult ca sigur nu trebuie să aştept o revelaţie directă. Trebuie să studiez faptele fizice evidente ale cazului, să văd ce se poate face şi să aflu ce pare a fi înţelept şi drept[21].

21. *The Collected Works of Abraham Lincoln*, coordonată de Roy P. Basler (Rutgers University Press, New Brunswick), vol. V, pp. 403 şi urm., 419 şi urm.

17. Opinia publică internaţională

Despre opinia publică internaţională nu trebuie să spunem prea multe lucruri care nu sunt deja incluse în discuţia din capitolul anterior. Totuşi, avertismentul cu care am început discuţia despre moralitatea internaţională trebuie repetat aici cu un accent special. Suntem preocupaţi de realitatea opiniei publice internaţionale. Vrem să ştim în ce constă, cum se manifestă, ce funcţii îndeplineşte pentru politica internaţională şi, mai ales, în ce moduri impune limitări asupra luptei pentru putere pe scena internaţională. Dar cu greu există vreun concept în literatura modernă a chestiunilor internaţionale care să fi fost folosit în ultimele patru decenii de către oamenii politici şi teoreticieni cu o mai mare exuberanţă şi cu mai puţină precizie analitică decât conceptul de opinie publică internaţională.

Se presupunea că opinia publică internaţională va fi fundamentul Ligii Naţiunilor. Ea trebuia să fie factorul de impunere a Pactului Briand-Kellogg, a deciziilor Curţii Internaţionale Permanente de Justiţie şi a dreptului internaţional în general. „Marea armă pe care ne bizuim", declara lordul Robert Cecil în Camera Comunelor pe 21 iulie 1919, „este opinia publică... şi dacă greşim în privinţa ei, atunci totul este greşit"[1]. Nu mai târziu de 17 aprilie 1939, cu mai puţin de cinci luni înainte de izbucnirea celui de-al doilea război mondial, Cordell Hull, pe atunci secretar de stat american, susţinea că „o opinie publică, cea mai convingătoare dintre toate forţele pentru pace, se dezvoltă tot mai puternic în întreaga lume"[2]. Astăzi auzim că opinia publică internaţională va folosi Organizaţia Naţiunilor Unite drept instrument propriu, sau invers. Adunarea Generală a ONU, în mod special, este declarată a fi „conştiinţa trează a lumii"[3]. *New York Times* merge atât de departe, încât afirmă, în fond, că Adunarea „are puteri de rezervă considerabile în cadrul Cartei... cel puţin în măsura în care poate mobiliza opinia internaţională, care, într-o analiză finală, determină balanţa internaţională de putere"[4].

Înainte de posibila interpretare a acestor chestiuni, două întrebări foarte importante trebuie să primească un răspuns şi putem găsi nenumărate afirmaţii şi cereri similare :

1. *The Parliamentary Debates*, Raportul Oficial. Seria a cincea, vol. 118, Camera Comunelor, p. 992.
2. *The New York Times*, 18 aprilie 1939, p. 2.
3. Leland M. Goodrich şi Edward Hambro, *Charter of the United Nations* (World Peace Foundation, Boston, 1949), p. 151.
4. 15 noiembrie 1947, p.16.

la ce ne referim când vorbim despre opinia publică internaţională şi cum se manifestă ea în condiţiile morale şi sociale ale sfârşitului de secol XX?

Opinia publică internaţională este în mod evident o opinie publică ce transcende graniţele naţionale şi care uneşte membrii diferitelor naţiuni într-un consens ce priveşte cel puţin anumite chestiuni internaţionale fundamentale. Acest consens se face simţit în reacţiile spontane din toată lumea împotriva oricărei mutări de pe tabla de şah a politicii internaţionale, dezaprobată de acel consens. Ori de câte ori guvernul oricărei naţiuni proclamă o anumită politică sau ia anumite măsuri pe scena internaţională care contravin opiniei omenirii, aceasta se va ridica, indiferent de afiliaţiile naţionale, şi va încerca cel puţin să-şi impună voinţa prin sancţiuni spontane asupra guvernelor recalcitrante. Acestea din urmă se vor găsi atunci în situaţia unui individ sau a unui grup de indivizi care a încălcat moravurile societăţii sale naţionale sau ale uneia dintre subdiviziunile acesteia. Societatea fie îi va obliga să se conformeze standardelor sale, fie îi va ostraciza pentru lipsa de conformare.

Dacă acesta este înţelesul referirilor comune la opinia publică internaţională, există în prezent o asemenea opinie şi exercită aceasta o influenţă restrictivă asupra politicilor externe ale guvernelor naţionale? Răspunsul trebuie să fie obligatoriu negativ. Istoria modernă nu a consemnat cazul vreunui guvern care să fi fost descurajat în a urma politică externă de către reacţia spontană a opiniei publice supranaţionale. Au existat în istoria recentă încercări de a mobiliza opinia publică internaţională împotriva politicii externe a unui guvern anume – agresiunile japoneze împotriva Chinei în anii '30, politica externă germană începând cu 1935, atacul italian împotriva Etiopiei în 1936, reprimarea de către ruşi a revoluţiei ungare în 1956. Totuşi, chiar dacă s-a presupus de dragul discuţiei că aceste încercări au avut succes într-o oarecare măsură şi că o opinie publică internaţională a existat cu adevărat în acele cazuri, cu siguranţă ea nu a avut nici un efect de limitare a politicilor cărora li s-a opus. Dar însăşi presupunerea, aşa cum vom vedea, nu este susţinută de fapte.

De ce, atunci, se dă atât de des un răspuns afirmativ acestor întrebări? Răspunsul se găseşte în interpretarea greşită a doi factori ai situaţiei internaţionale care sugerează evoluţia posibilă a unei opinii publice internaţionale şi în omiterea unui al treilea, care face imposibilă în prezent o asemenea evoluţie. Cei doi factori în care îşi are originea credinţa greşită în existenţa unei opinii publice internaţionale sunt experienţa comună a unor anumite trăsături psihologice şi aspiraţii fundamentale care unesc întreaga omenire, şi unificarea tehnologică a lumii. Ceea ce a fost omis este faptul că, oriunde în lume, opinia publică privind chestiunile internaţionale este modelată de către instituţiile politicilor naţionale. Aceste instituţii, cum s-a indicat anterior[5], au tendinţa de a pretinde recunoaştere supranaţională, adică universală, pentru concepţiile lor naţionale de moralitate.

5. Vezi pp. 277 şi urm.

Unitatea psihologică a lumii

La baza tuturor controverselor şi conflictelor politice există un minim ireductibil de trăsături psihologice şi aspiraţii care reprezintă proprietatea comună a întregii omeniri. Toate fiinţele umane doresc să trăiască şi deci doresc să aibă cele necesare pentru a trăi. Toate fiinţele umane doresc să fie libere şi deci doresc să aibă acele oportunităţi pentru autoexprimare şi autodezvoltare pe care cultura lor aparte le consideră de dorit. Toate fiinţele umane caută puterea şi deci caută distincţii sociale care diferă din nou în funcţie de tiparul aparte al culturii lor şi care să le plaseze în fruntea şi deasupra compatrioţilor.

Pe această bază psihologică, aceeaşi pentru toţi oamenii, se ridică un edificiu al convingerilor filosofice, postulatelor etice şi aspiraţiilor politice. Acestea, de asemenea, ar putea fi împărtăşite de toţi oamenii în anumite condiţii, dar în realitate nu sunt. Ar putea fi împărtăşite dacă în toată lumea ar fi condiţii similare în care oamenii îşi pot satisface dorinţa de a trăi, de a fi liberi şi de a avea putere şi dacă ar fi, de asemenea, identice condiţiile în care li se refuză satisfacerea acestor dorinţe şi trebuie să lupte pentru ea. Dacă lucrurile ar sta astfel, experienţa comună tuturor oamenilor, a ceea ce caută, a ceea ce sunt capabili să obţină, a ceea ce li se refuză şi pentru care trebuie să lupte, ar crea într-adevăr o comunitate de convingeri, postulate şi aspiraţii care ar oferi standardele comune ale evaluării opiniei publice internaţionale. Orice încălcare a standardelor acestei opinii publice internaţionale, comisă împotriva oricui şi de către oricine, ar determina reacţii spontane din partea umanităţii, întrucât, având în vedere similaritatea ipotetică a tuturor condiţiilor, toţi oamenii s-ar teme că ceea ce se întâmplă unui grup s-ar putea întâmpla oricărui alt grup.

Dar realitatea nu corespunde presupunerii noastre privind similaritatea condiţiilor în toată lumea. Variaţiile standardului de viaţă se extind de la inaniţie de masă la abundenţă ; variaţiile de libertate, de la tiranie la democraţie, de la sclavie economică la egalitate ; variaţiile de putere, de la inegalităţi extreme şi autoritatea fără limite a unui singur om la distribuţia largă de putere supusă limitărilor constituţionale. Această naţiune se bucură de libertate, totuşi moare de foame ; acea naţiune este bine hrănită, dar tânjeşte după libertate ; alta se bucură de protecţia vieţii şi de libertate individuală, dar suferă sub domnia unui guvern autocratic. În consecinţă, în timp ce din punct de vedere filosofic similaritatea standardelor este considerabilă în toată lumea – cele mai multe filosofii politice se înţeleg în evaluarea binelui comun, a legii, păcii şi ordinii, a vieţii, libertăţii şi căutării fericirii –, judecăţile morale şi evaluările politice dovedesc a avea divergenţe însemnate. Aceleaşi concepte morale şi politice prezintă semnificaţii diferite în medii diferite. Justiţia şi democraţia ajung să însemne un lucru aici şi ceva complet diferit dincolo. O mutare pe scena internaţională înfierată de un grup ca imorală şi nedreaptă este lăudată de altul în sens contrar. Astfel, contrastul dintre comunitatea trăsăturilor psihologice şi a aspiraţiilor fundamentale, pe de o parte, şi absenţa experienţelor împărtăşite, a convingerilor morale universale şi a aspiraţiilor politice comune, pe de alta, departe de a oferi dovezi pentru existenţa unei opinii

publice internaţionale, demonstrează mai degrabă imposibilitatea acesteia, ţinând cont de modul cum este constituită umanitatea în epoca noastră.

Ambiguitatea unificării tehnologice

Aceeaşi epocă este totuşi martora unei evoluţii care pare să fi adus opinia publică internaţională aproape de îndeplinire, dacă nu a contribuit de fapt la crearea ei – unificarea tehnologică a lumii. Când spunem că aceasta este „Unica Lume”, nu vrem să însemne numai că dezvoltarea modernă a comunicaţiilor aproape că a şters distanţele geografice privind contactele fizice şi schimbul de informaţii şi de idei dintre membrii rasei umane. Vrem să spunem şi că această oportunitate aproape nelimitată pentru comunicarea fizică şi intelectuală a creat acea comunitate de experienţă, cuprinzând întreaga umanitate, din care se poate dezvolta o opinie publică internaţională. Totuşi, concluzia nu este confirmată prin fapte. Două considerente arată că nimic din sferele morale şi politice nu corespunde unificării tehnologice a lumii şi că, din contră chiar, lumea este astăzi mai îndepărtată de unificarea morală şi politică decât a fost în condiţii tehnologice mult mai puţin favorabile.

Mai întâi de toate, tehnologia modernă, deşi facilitează enorm comunicaţiile între ţări diferite, a oferit guvernelor acestora şi instituţiilor private o putere fără precedent de a face imposibile asemenea comunicaţii. Cu două sute de ani în urmă, îi era mai uşor unui rus instruit să înveţe despre gândirea şi acţiunea politică franceză decât îi este astăzi. Un englez care dorea să-şi răspândească ideile politice printre francezi avea atunci o şansă mai mare decât are astăzi. Era mai simplu atunci pentru un spaniol să emigreze sau chiar să călătorească prin continentul nord-american decât îi este astăzi. Şi aceasta deoarece tehnologia modernă nu numai că a făcut tehnologic posibil ca un individ să comunice cu alţi indivizi indiferent de distanţele geografice, dar a făcut tehnologic posibil ca guverne şi instituţii private de comunicare să stopeze în totalitate astfel de comunicaţii dacă ele consideră potrivit să procedeze în acest mod. Şi, în timp ce comunicaţiile dintre indivizi au rămas în mare măsură în domeniul posibilităţii tehnice, controalele de stat şi private au devenit o realitate tehnică şi politică.

Acum cincizeci de ani, cetăţeanul american care dorea să viziteze o ţară străină trebuia doar să comande mijloacele de transport pentru a merge acolo. Astăzi, „Unica Lume” a tehnologiei nu-i va servi la nimic dacă îi lipseşte unul dintre acele acte guvernamentale fără care nici o fiinţă umană nu poate să treacă o frontieră. Totuşi, în 1914, stigmatul retardării şi aproape al barbariei se ataşa de Rusia şi Turcia, singurele ţări mari care cereau un paşaport pentru a părăsi sau intra pe teritoriul lor naţional. Nu se cuvine să uităm că tehnologia modernă este cea care a făcut posibile conducerile totalitare prin permisiunea de a-şi supune cetăţenii la o dietă morală şi intelectuală, hrănindu-i cu anumite idei şi informaţii şi separându-i unii de alţii. Tot tehnologia modernă este cea care a transformat colectarea şi diseminarea ştirilor şi a ideilor într-o mare afacere, necesitând acumulări considerabile de capital.

În epoca tehnologică primitivă, când tipărirea se făcea manual, orice om cu mijloace moderate putea atrage atenţia publică tipărind şi distribuind pe cheltuială proprie o carte, un pamflet sau un ziar. Astăzi, marea masă a oamenilor de pretutindeni nu au nici o influenţă asupra purtătorilor de cuvânt ai opiniei publice. Cu puţine excepţii, doar oamenii şi organizaţiile cu mijloace considerabile şi cei care susţin păreri aprobate de aceştia se pot face auziţi în arena opiniei publice. În aproape toate ţările, puterea extraordinară a acestor opinii susţine ceea ce respectivele guverne consideră a fi interesul naţional în relaţiile lor cu guvernele străine. Puţine informaţii şi idei nefavorabile punctului de vedere naţional au permisiunea de a ajunge la public. Asemenea afirmaţii sunt prea evidente pentru a necesita detalierea. Aceasta este într-adevăr „Unica Lume" din punct de vedere tehnologic, dar nu din acest motiv este sau va deveni „Unica Lume" din punct de vedere moral şi politic. Universul tehnologic care este posibil tehnic nu are nici un corespondent în condiţiile reale în care informaţiile şi ideile să fie schimbate între membrii diferitelor naţiuni.

Cu toate acestea, chiar dacă informaţiile şi ideile ar fi lăsate să se mişte liber pe glob, existenţa unei opinii publice internaţionale nu ar fi asigurată în nici un fel. Cei care cred că opinia publică internaţională este rezultatul direct al fluxului liber de ştiri şi de idei nu reuşesc să facă distincţie între procesul tehnic de transmitere şi lucrul care trebuie transmis. Se ocupă doar de primul şi îl ignoră pe ultimul. Informaţiile şi ideile care trebuie transmise sunt reflecţia experienţelor care au modelat filosofiile, etica şi concepţiile politice ale diferitelor popoare. Dacă acele experienţe şi derivatele lor intelectuale ar fi fost identice pentru toată omenirea, fluxul liber al informaţiilor şi al ideilor ar fi creat într-adevăr singur o opinie publică internaţională. De fapt, aşa cum am văzut, nu există nici o identitate de trăire care să unească omenirea deasupra aspiraţiilor fundamentale comune tuturor oamenilor. Întrucât aşa stau lucrurile, americanul, indianul şi rusul vor lua fiecare în considerare acelaşi item al ştirii din perspectiva sa filosofică, morală şi politică distinctă, iar perspectivele diferite îi vor oferi ştirii o culoare diferită. Aceeaşi relatare a războiului din Vietnam sau a revoluţiei din 1968 va avea o pondere diferită ca ştire ce merită să fie publicată, în afară de oricare opinie care se va forma ulterior, în ochii unor observatori diferiţi.

Perspectivele diferite nu numai că vor afecta aceeaşi informaţie, dar vor afecta şi selecţia a ceea ce merită a fi publicat dintre numărul infinit de întâmplări zilnice din toată lumea. „Toate ştirile care sunt bune de tipărit" înseamnă un lucru pentru *New York Times*, alt lucru pentru *Pravda* şi altceva pentru *Hindustan Times*. O comparaţie a conţinutului curent al acelor ziare dovedeşte această dilemă. Când este vorba despre interpretarea ştirilor cu ajutorul filosofiei, moralităţii şi al politicii, clivajele care-i separă pe membrii naţiunilor devin pe deplin evidente. Aceeaşi informaţie şi aceeaşi idee înseamnă ceva diferit pentru un american, un rus şi un indian, întrucât acea informaţie şi acea idee sunt percepute, înţelese şi filtrate prin minţi condiţionate de experienţe diferite şi modelate de concepţii diferite privind ce este adevărat, bun, dezirabil şi avantajos politic.

Astfel, chiar dacă am trăi într-o lume unificată în mod real de tehnologia modernă, cu oameni, ştiri şi idei care se mişcă liber indiferent de graniţele naţionale, nu am avea o opinie publică internaţională, întrucât, dacă minţile oamenilor ar fi capabile să

comunice una cu cealaltă fără impedimente politice, ele tot nu ar avea un punct comun. Chiar dacă americanul, rusul şi indianul ar putea să-şi vorbească unul altuia, ar vorbi în limbi diferite, iar dacă ar rosti aceleaşi cuvinte, acele cuvinte ar însemna obiecte, valori şi aspiraţii diferite pentru fiecare dintre ei. La fel este cu unele concepte precum democraţia, libertatea şi securitatea. Deziluzia minţilor diferit constituite care comunică prin aceleaşi cuvinte, ce întruchipează convingerile lor susţinute cu cea mai mare fermitate, cele mai profunde emoţii şi cele mai arzătoare aspiraţii, fără a găsi răspunsul la care se aşteaptă, i-a separat şi mai mult pe membrii diferitelor naţiuni în loc să-i unească. Problema a îndârjit chintesenţa diferitelor opinii publice internaţionale şi a întărit pretenţiile lor la exclusivitate mai degrabă decât să le contopească într-o opinie publică a lumii.

Bariera naţionalismului

Pentru a ilustra importanţa acestei ultime observaţii, să luăm în considerare cele Paisprezece Puncte ale lui Woodrow Wilson. În timpul ultimelor luni ale primului război mondial, cele Paisprezece Puncte au fost acceptate de o parte atât de considerabilă a umanităţii, indiferent de graniţele naţionale sau de supunerea faţă de una sau alta dintre taberele beligerante, ca principii pentru un acord de pace drept şi de durată, încât părea într-adevăr că există o opinie publică internaţională care le susţinea. Totuşi, aşa cum a arătat desluşit analiza sclipitoare a dlui Walter Lippmann privind opinia publică în favoarea celor Paisprezece Puncte :

> Ar fi o greşeală să presupunem că entuziasmul aparent unanim care a întâmpinat cele Paisprezece Puncte a reprezentat un acord asupra unui program. Se părea că fiecare a găsit ceva ce îi plăcea şi a subliniat acest aspect şi acel detaliu. Dar nimeni nu risca o discuţie. Maximele, atât de semnificative când e vorba de conflictele ce stau la baza lumii civilizate, au fost acceptate. Susţineau idei opuse, dar evocau o emoţie comună şi din această cauză au jucat un rol în regruparea popoarelor occidentale în cele zece luni disperate de război pe care le mai aveau de îndurat.
>
> Atât timp cât cele Paisprezece Puncte se ocupau de viitorul neclar şi fericit în care agonia se va fi sfârşit, conflictele reale de interpretare nu s-au manifestat. Existau planuri pentru stabilirea unui mediu total invizibil şi întrucât aceste planuri inspirau toate grupurile, fiecare cu speranţa sa, toate speranţele acţionau împreună ca o speranţă publică... Atunci când urci în ierarhie cu scopul de a include cât mai multe facţiuni, poţi menţine pentru un timp legătura emoţională, deşi o pierzi pe cea intelectuală. Dar chiar şi emoţia slăbeşte. Când te îndepărtezi mai mult de experienţă, te afunzi mai mult în generalizare şi subtilitate. Când urci în balon, arunci peste bord din ce în ce mai multe obiecte concrete, iar când ai ajuns în vârf cu unele expresii precum Drepturile omenirii sau o Lume mai sigură pentru democraţie, vezi departe şi cuprinzător, dar foarte puţin. Totuşi, oamenii ale căror emoţii sunt implicate nu rămân pasivi. Întrucât chemarea publică înseamnă din ce în ce mai mult totul pentru toţi oamenii, întrucât emoţia este stârnită în timp ce înţelesul se pierde, inclusiv înţelesurile lor private capătă o aplicaţie universală. Tot ceea ce îţi doreşti teribil sunt Drepturile

omului, întrucât expresia, mai goală ca oricând, putând însemna aproape orice, ajunge în curând să însemne aproape orice. Expresiile dlui Wilson au fost înţelese în nenumărate moduri în fiecare colţ al pământului... Şi astfel, când a venit ziua înfăptuirii, fiecare se aştepta la orice. Autorii europeni ai tratatului au avut o largă posibilitate de alegere şi au preferat să îndeplinească aşteptările susţinute de acei compatrioţi ce deţineau cea mai mare putere, în interior.

Au coborât ierarhia de la Drepturile omului la Drepturile Franţei, Marii Britanii şi Italiei. Nu au abandonat folosirea simbolurilor. Le-au abandonat doar pe cele care nu aveau după război baze durabile în imaginaţia alegătorilor lor. Au menţinut unitatea Franţei prin folosirea simbolismului, dar nu ar risca nimic pentru unitatea Europei. Simbolul Franţei era adânc fixat, simbolul Europei avea doar o istorie recentă[6].

Analiza lui Walter Lippmann asupra aparentei opinii publice internaţionale care susţinea cele Paisprezece Puncte ale lui Wilson dezvăluie esenţa problemei – interpunerea naţionalismului, cu toţi însoţitorii săi intelectuali, morali şi politici, între convingerile şi aspiraţiile umanităţii şi chestiunile mondiale cu care omul se confruntă pretutindeni. În timp ce peste tot oamenii subscriu la cuvintele celor Paisprezece Puncte, naţionalismele distincte, modelând şi dirijând minţile oamenilor, le-au imprimat acestor cuvinte înţelesurile lor specifice, le-au pictat în culoarea lor specifică şi le-au făcut simbolurile aspiraţiilor lor specifice.

Totuşi, naţionalismul are acelaşi efect asupra chestiunilor faţă de care umanitatea a dezvoltat nu doar expresii verbale comune, precum cele Paisprezece Puncte, democraţie, libertate şi securitate, ci şi un consens real care afectează esenţa problemei. În politica internaţională contemporană nu există o altă opinie mai larg susţinută peste tot în lume decât sila faţă de război, opoziţia faţă de acesta şi dorinţa de a-l evita. Când se gândesc şi vorbesc despre război în acest context, oamenii de pe străzile din Washington, Moscova, Beijing, New Delhi, Londra, Paris şi Madrid au aproape acelaşi lucru în minte – şi anume, războiul purtat cu mijloacele moderne de distrugere în masă. Se pare că există o veritabilă opinie publică internaţională în ceea ce priveşte războiul. Dar aici din nou aparenţele sunt înşelătoare. Umanitatea este unită în opoziţia sa faţă de război atât timp cât opoziţia se manifestă în termeni filosofici, postulate morale şi aspiraţii politice abstracte – adică privind războiul ca atare, războiul ca abstracţie. Dar umanitatea unită în acest fel îşi dezvăluie neputinţa, iar aparenta opinie publică internaţională se divide în componentele sale naţionale atunci când chestiunea nu mai priveşte războiul ca atare, abstract, ci un război anume ; nu orice război, ci războiul aici şi acum.

Când războiul real ameninţă timpul nostru, aşa cum a făcut în repetatele crize ale Berlinului de la începutul anilor '60, umanitatea a rămas unită în oroarea sa faţă de războiul ca atare şi în opoziţie faţă de acesta. Dar oamenii nu sunt capabili să traducă această opoziţie abstractă faţă de războiul ca atare într-o acţiune concretă împotriva acestui război anume. În timp ce majoritatea membrilor rasei umane, ca membri ai rasei umane, consideră războiul în condiţiile secolului XX un rău care îl va face pe

---

6. Walter Lippmann, *Public Opinion*, pp. 214 şi urm. Copyright 1922, aparţinând Macmillan Company şi citat cu acordul lor.

câștigător doar mai puțin nenorocit decât pe învins, cei mai mulți membri ai omenirii, americani, chinezi, englezi și ruși, privesc la un război anume așa cum au făcut-o dintotdeauna, din punctul de vedere al națiunilor lor distincte. Se opun războaielor care nu afectează ceea ce ei consideră interesul lor național, precum războiul Italiei împotriva Etiopiei, cu toate acestea sunt refractari când e vorba să acționeze sau să susțină vreo acțiune ce ar putea fi eficace în prevenirea sau stoparea războiului, întrucât, pentru a fi eficace, o asemenea acțiune trebuie să fie drastică, implicând anumite dezavantaje și riscuri pentru ceea ce este considerat a fi interesul național. Chiar și riscul războiului pentru altceva decât pentru obiectivele naționale ar trebui înfruntat și chiar acele obiective naționale ar putea fi astfel primejduite.

Sancțiunile împotriva Italiei, după ce atacase Etiopia în 1935, reprezintă exemplul clasic al acestei condamnări generale a războiului de către așa-zisa opinie publică internațională și al ostilității ei de a acționa efectiv atunci când în aparență acest lucru nu este cerut de ceea ce este considerat a fi interesul național. Churchill a formulat tranșant respectiva dilemă între condamnarea abstractă a războiului și lipsa dorinței de a acționa efectiv într-o situație concretă atunci când a spus despre reprezentantul sectorului britanic al acelei opinii publice internaționale : „Mai întâi, primul-ministru a declarat că sancțiunile înseamnă război ; în al doilea rând, era hotărât că nu trebuie să fie război ; și în al treilea rând, a decis că trebuie impuse sancțiuni. Era evident imposibil să te conformezi acestor trei condiții”[7].

Opinia publică internațională încetează totuși să acționeze ca o singură forță unită ori de câte ori amenință sau izbucnește un război care afectează interesele câtorva națiuni. În asemenea circumstanțe, condamnarea universală a războiului suferă o schimbare semnificativă de atenție. Opoziția față de războiul ca atare este transformată într-o opoziție față de națiunea care amenință să înceapă sau care în realitate a început un război anume, și astfel se întâmplă că această națiune este întotdeauna identică cu dușmanul național a cărui atitudine beligerantă amenință interesul național și, prin urmare, trebuie înfruntat ca un instigator la război. Cu alte cuvinte, dincolo de condamnarea universală a războiului apar acte specifice de condamnare dirijate împotriva oricui amenință prin război interesele unei națiuni anume. Astfel vor exista tot atâția instigatori la război condamnați de opiniile publice naționale câte națiuni care amenință interesele altora prin război.

Situația existentă în toată lumea începând cu anul 1938 este instructivă din acest punct de vedere. În acea perioadă a istoriei, toate națiunile se opuseseră în același grad războiului în general. Totuși, când s-a ajuns la formarea unui opinii publice active care să acționeze în scopul de a preveni sau de a se împotrivi unui război anume, limitele au fost stabilite conform interesului național implicat în acea situație particulară. Astfel, opinia publică din Marea Britanie și Franța, în toată acea perioadă, a condamnat Germania ca fiind un agent potențial sau real al războiului, deși a condamnat Uniunea Sovietică din același considerent doar din august 1939 până în iunie 1941, adică în timpul funcționării pactului ruso-german. Începând cu sfârșitul anului 1945, opinia publică din aceste două țări s-a împotrivit din nou politicii externe a Uniunii Sovietice ca unei amenințări la pacea mondială.

7. *London Evening Standard*, 26 iunie 1936.

Opinia publică rusă, pe de altă parte, a fost împotriva Germaniei, văzută drept principala amenințare la adresa păcii, până la semnarea pactului cu Germania în august 1939. De atunci și până la atacul german împotriva Uniunii Sovietice din iunie 1941, democrațiile occidentale erau privite ca instigatoare la război. Atacul Germaniei a întors opinia rusă împotriva ei și, până aproape de sfârșitul lui 1945, Germania și-a reluat locul anterior în opinia publică din Rusia, de amenințare la adresa păcii. De la sfârșitul lui 1945, cu un accent tot mai crescut, opinia publică rusă a ajuns să considere Statele Unite drept principala amenințare la adresa păcii. Opinia publică americană a coincis în grade diferite de intensitate cu punctul de vedere britanic și francez până la finalul lui 1945. Apoi, plătindu-le polița rușilor, a început să privească Uniunea Sovietică drept principala amenințare la adresa păcii. Intensitatea acestei opinii în Statele Unite a urcat la un grad similar intensității crescânde a opiniei în Uniunea Sovietică.

Atitudinea diferitelor națiuni față de războiul din Coreea confirmă această analiză. Războiul din Coreea a fost condamnat în mod universal de către „opinia publică internațională". Cu toate acestea, în timp ce Uniunea Sovietică și susținătorii acesteia condamnau Statele Unite și aliații săi pentru război, cei din urmă considerau drept agresoare Coreea de Nord și China, susținute de către Uniunea Sovietică, iar „neutrii", precum India, împărțeau vina între cele două tabere. Participarea reală a diferitelor națiuni în acest război a fost determinată în mod similar de concepțiile lor asupra interesului național. Națiuni precum China sau Statele Unite, ale căror interese erau afectate de război în mod direct și care aveau puterea de a le apăra, au dus în mare parte greul războiului. Altele precum Franța, doar cu interese și resurse limitate, au luat parte la război la fel de limitat. Țări ca Danemarca, fără interese sau resurse, și India, cu interesul clar de a se abține, nu au participat deloc activ.

Astfel, ori de câte ori crește o amenințare concretă la adresa păcii, războiului nu i se opune o opinie publică internațională, ci opiniile publice ale națiunilor ale căror interese sunt amenințate de acel război. Rezultă evident că e zadarnic ca speranțele pentru menținerea păcii în lume să se bazeze, așa cum se întâmplă în prezent, pe o opinie publică internațională care există doar ca sentiment general, dar nu și ca sursă a unei acțiuni capabile de a preveni un război periculos.

Dacă cercetăm ce se află dincolo de suprafața discursului popular, constatăm că nu există o opinie publică internațională care să limiteze politicile externe ale guvernelor naționale. O judecată finală generală asupra naturii opiniei publice care să devină activă în moravurile societății va arăta că, în condițiile internaționale de acum, ea nu poate fi altfel. În timp ce putem să ne imaginăm o societate fără o opinie publică activă și în timp ce au existat și încă există fără îndoială societăți autoritare a căror opinie publică nu acționează ca o forță activă în politica internațională, este evident că nici o opinie publică nu poate exista fără o societate. Societatea înseamnă însă consens privind anumite chestiuni morale și sociale de bază. Acest consens are un caracter predominant moral atunci când moravurile societății se ocupă de chestiuni politice. Cu alte cuvinte, atunci când opinia publică sub forma moravurilor devine funcțională în ceea ce privește o problemă politică, oamenii încearcă în general să-și impună standardele morale pentru a influența acea problemă și să o rezolve conform acelor standarde. O opinie publică capabilă să exercite o influență restrictivă asupra acțiunii politice presupune o societate și o moralitate comune de la care să primească standardele acțiunii, iar o opinie publică

internațională de acest tip necesită o societate internațională și o moralitate pe baza căreia umanitatea ca întreg să judece acțiunile politice de pe scena internațională[8].

Așa cum am văzut, o asemenea societate internațională și o asemenea moralitate universală nu există. Între aspirațiile fundamentale pentru viață, libertate și putere, care unesc omenirea și pot asigura originea unei societăți internaționale și a unei moralități universale, și filosofiile politice, etica și obiceiurile susținute în prezent de către membrii rasei umane intervine națiunea. Națiunea umple oriunde mințile și inimile oamenilor cu experiențe specifice și, pornind de aici, cu concepte specifice de filosofie politică, cu standarde specifice de moralitate politică și cu scopuri specifice de acțiune politică. În mod inevitabil, atunci, membrii rasei umane trăiesc și acționează politic nu ca membri ai unei singure societăți internaționale care aplică standardele unei etici universale, ci ca membri ai societăților naționale respective, ghidate de standardele lor naționale de moralitate. În politică, națiunea, și nu umanitatea reprezintă realitatea finală. „Națiunilor le pasă de ele însele, dar deloc de alta", scria un pamfletar irlandez în 1779 ; „organismul politic nu are inimă... Nu există un asemenea lucru ca omenirea politică..."[9]. Inevitabil, atunci, reale sunt opiniile publice naționale modelate după imaginea filosofiilor politice, eticii și aspirațiilor națiunilor respective. O opinie publică internațională care să limiteze politicile internaționale ale guvernelor naționale este un simplu postulat; realitatea afacerilor internaționale nu prea arată, deocamdată, vreo urmă de așa ceva.

Când o națiune invocă „opinia publică internațională" sau „conștiința omenirii" cu scopul de a se asigura, ca și alte națiuni, că politicile sale externe sunt conforme standardelor împărtășite pretutindeni în lume, face apel la ceva care nu există în realitate. Doar cedează tendinței generale, cu care toți am mai avut de-a face, de a ridica o concepție națională particulară de moralitate la rangul de lege universală constrângătoare pentru întreaga umanitate. Încrederea cu care toți adversarii arenei internaționale se consideră susținuți de opinia publică internațională în ceea ce privește una și aceeași chestiune este utilă doar pentru a sublinia iraționalitatea apelului. În secolul nostru, așa cum am văzut, oamenii doresc să creadă că apără nu doar – și poate că nici măcar în mod special – propriile lor interese naționale, ci și ideile de umanitate. Pentru o civilizație științifică ce primește din sondajele de opinie publică majoritatea informației despre ceea ce cred oamenii, opinia publică internațională devine arbitrul mitic pe care se poate conta că-și va susține, așa cum fac toți ceilalți, propriile aspirații și acțiuni. Pentru cei care au o înclinație mai filosofică, „judecata istoriei" îndeplinește o funcție similară. Pentru cei religioși, există „voința lui Dumnezeu" care să le susțină cauza, iar credincioșii sunt martori la spectacolul straniu și deosebit de blasfemiator al unuia și aceluiași Dumnezeu binecuvântând prin intermediul preoților armele fiecărei tabere și conducând ambele armate la o victorie meritată sau la o înfrângere nemeritată.

---

8. Atunci când guvernele sunt interesate de distribuția voturilor în Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, așa cum sunt de obicei fostele puteri coloniale, ceea ce le interesează cu adevărat nu este o opinie publică internațională inexistentă, ci prestigiul lor în fața altor guverne, care poate fi afectat de un vot ostil, indicând cât de puțini susținători are o asemenea fostă putere colonială.

9. Considerations on the Expediency etc. (Dublin, 1799), *apud* L.B. Namier, *England in the Age of the American Revolution* (Macmillan, Londra, 1930), p. 42.

Partea a VI-a

LIMITĂRILE PUTERII NAȚIONALE

Dreptul internațional

18. Principalele probleme ale dreptului internaţional

Natura generală a dreptului internaţional

Acelaşi avertisment împotriva extremelor cu care am început discuţia asupra moralităţii internaţionale şi opiniei publice internaţionale trebuie să fie aplicat şi discuţiei privind dreptul internaţional. Tot mai mulţi teoreticieni îşi exprimă opinia că nu există un asemenea lucru precum dreptul internaţional. Tot mai puţini observatori susţin că dreptul internaţional, dacă ar fi codificat în mod corespunzător şi extins pentru a reglementa relaţiile politice ale statelor, ar putea deveni prin propria forţă lăuntrică dacă nu un înlocuitor al luptei pentru putere de pe scena internaţională, cel puţin o influenţă restrictivă asupra acesteia. Aşa cum s-a exprimat J.L. Brierly :

> Prea mulţi oameni presupun, în general fără a se gândi serios la caracterul sau la istoria lui, că dreptul internaţional este şi a fost dintotdeauna o prefăcătorie. Alţii par a crede că acesta este o forţă cu o putere intrinsecă şi că doar dacă am avea înţelepciunea de a pune avocaţii la muncă pentru a întocmi un proiect al unui cod cuprinzător pentru naţiuni am putea trăi împreună în pace şi totul ar fi bine în lume. Este greu de zis dacă cinicul sau snobul este de mai puţin ajutor, dar amândoi fac aceeaşi greşeală. Amândoi presupun că dreptul internaţional este un subiect asupra căruia oricine îşi poate forma o opinie în mod intuitiv, fără a se obosi, aşa cum se face privitor la alte subiecte, să cerceteze faptele relevante[1].

Sistemul modern al dreptului internaţional este rezultatul marii transformări politice care a marcat tranziţia de la Evul Mediu la perioada modernă a istoriei. Poate fi rezumat drept transformarea sistemului feudal în statul teritorial. Principala caracteristică a celui din urmă, distingându-l de predecesorul său, a fost asumarea de către guvern a autorităţii supreme asupra teritoriului de stat. Monarhul nu mai împărţea autoritatea cu nobilii feudali de pe teritoriul statului asupra căruia fusese într-o mare măsură mai degrabă un conducător cu numele decât unul adevărat. Nu o mai împărţea nici cu Biserica, în tot cursul Evului Mediu aceasta pretinzând în anumite privinţe autoritatea supremă asupra creştinătăţii. Când această transformare s-a încheiat în

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
ISTORIE

1. J.L. Brierly, *The Outlook for International Law* (Clarendon Press, Oxford, 1944), pp. 1-2 (citat cu acordul editorului).

secolul al XVI-lea, lumea politică consta într-un număr de state care erau, din punct de vedere legal, complet independente unul de altul pe teritoriile lor, nerecunoscând vreo autoritate seculară asupra lor. Într-un cuvânt, erau suverane.

Dacă trebuia să existe cel puţin un anumit grad de pace şi ordine în relaţiile dintre asemenea entităţi înzestrate cu autoritate supremă asupra teritoriilor lor şi având contact permanent una cu cealaltă, era inevitabil ca anumite reguli de drept să guverneze aceste relaţii. Cu alte cuvinte, trebuie să existe anumite reguli de comportament definite anterior, ale căror încălcări ar necesita în mod normal anumite sancţiuni, de asemenea dinainte definite în ceea ce priveşte natura lor şi condiţiile şi modul de aplicare al acestora. Statele trebuie, de exemplu, să ştie unde sunt frontierele teritoriului lor pe pământ şi pe mare. Trebuie să cunoască în ce condiţii pot dobândi un titlu valid asupra unui teritoriu aflat în posesia fie a nimănui (cum este cazul descoperirii), fie a altui stat (cum este cazul cesionării sau al anexării). Trebuie să cunoască ce autoritate au asupra cetăţenilor altor state care trăiesc pe teritoriul lor şi asupra propriilor cetăţeni care trăiesc în străinătate. Când un vas comercial arborând steagul statului *A* intră în portul statului *B*, care sunt drepturile statului *B* privind acel vas? Dar dacă vasul este o navă de război? Care sunt drepturile reprezentanţilor diplomatici acreditaţi la un guvern străin şi care sunt drepturile conducătorului de stat pe pământ străin? Ce are voie şi ce este obligat să facă un stat pe timp de război în ceea ce priveşte combatanţii, civilii, prizonierii şi neutrii, pe mare şi pe uscat? În ce condiţii este obligatoriu un tratat între două sau mai multe state şi în ce condiţii îşi pierde forţa constrângătoare? Iar dacă se susţine că un tratat sau o altă regulă de drept internaţional a fost încălcată, cine are dreptul să stabilească încălcarea şi cine are dreptul să ia măsuri de impunere a lor şi în ce condiţii? Acestea şi multe alte chestiuni similare se ivesc inevitabil în relaţiile dintre statele suverane, iar dacă anarhia şi violenţa nu sunt la ordinea zilei, regulile juridice determină drepturile şi obligaţiile mutuale în asemenea situaţii.

Un nucleu al regulilor de drept internaţional stabilind regulile şi îndatoririle statelor în relaţia dintre ele s-a dezvoltat în secolele al XV-lea şi al XVI-lea. Aceste reguli de drept internaţional au fost stabilite atent în 1648, când Tratatul din Westphalia a pus capăt războaielor religioase şi a făcut din statul teritorial temelia sistemului modern de state. *Despre dreptul războiului şi păcii* a lui Hugo Grotius, publicată în 1628, reprezintă codificarea clasică a acelui prim sistem de drept internaţional. Pe baza sa, secolul al XVIII-lea şi, mai ales, secolul al XIX-lea au construit un edificiu impozant, constând din mii de tratate, sute de decizii ale tribunalelor internaţionale şi decizii nenumărate ale tribunalelor interne. Aceste tratate şi decizii reglementează, adesea în cel mai mic detaliu, relaţiile dintre naţiuni, ivite din multitudinea şi varietatea contactelor internaţionale care sunt rezultatul comunicaţiilor moderne, schimbului internaţional de bunuri şi servicii şi al numărului mare de organizaţii internaţionale în cadrul cărora majoritatea naţiunilor au cooperat pentru propăşirea intereselor comune. Asemenea organizaţii includ Crucea Roşie Internaţională, Curtea Internaţională de Justiţie, agenţii specializate ale Organizaţiei Naţiunilor Unite precum Organizaţia Internaţională a Muncii (OIM), Organizaţia Mondială a Sănătăţii (OMS), Organizaţia

Naţiunilor Unite pentru Educaţie, Ştiinţă şi Cultură (UNESCO), Uniunea Universală a Poştei, Fondul Monetar Internaţional (FMI) şi multe altele.

Merită de asemenea menţionat, având în vedere eroarea de concepţie larg răspândită în acest caz, că în cei patru sute de ani ai existenţei sale, dreptul internaţional a fost, în cele mai multe cazuri, respectat cu minuţiozitate. Când una dintre regulile sale a fost încălcată totuşi, acesta nu a fost aplicat întotdeauna, iar când chiar s-a acţionat pentru punerea sa în practică, nu a fost întotdeauna eficient. Cu toate acestea, a nega că dreptul internaţional există ca sistem de reguli juridice obligatorii înseamnă să negi cu totul evidenţa. Această concepţie greşită privind existenţa dreptului internaţional este, cel puţin în parte, rezultatul atenţiei disproporţionate pe care opinia publică a arătat-o în ultimul timp unei mici porţiuni din dreptul internaţional, în timp ce a neglijat partea principală a acestuia. Opinia publică a fost preocupată mai ales de instrumentele spectaculoase ale dreptului internaţional precum Pactul Briand-Kellogg, Pactul Ligii Naţiunilor şi Carta Naţiunilor Unite. Aceste instrumente au într-adevăr o eficacitate îndoielnică (adică sunt încălcate frecvent) şi câteodată chiar o valabilitate îndoielnică (adică adesea nu sunt utilizate în cazul încălcării). Totuşi, nu sunt tipice pentru regulile tradiţionale ale dreptului internaţional privind, de exemplu, limitele jurisdicţiei teritoriale, dreptul navelor în ape străine şi statutul reprezentanţilor diplomatici.

A recunoaşte existenţa dreptului internaţional nu este totuşi echivalent cu a declara că acesta este un sistem juridic la fel de eficace ca sistemele juridice naţionale şi că, mai ales, este eficace în reglementarea şi limitarea luptei pentru putere pe scena internaţională. Dreptul internaţional este un tip primitiv de drept, asemănător cu genul de drept răspândit în anumite societăţi nealfabetizate, cum întâlnim la aborigenii australieni sau la indienii Yurok din nordul Californiei[2]. Este un tip primitiv de drept mai ales pentru că este un drept descentralizat aproape în întregime.

Natura descentralizată a dreptului internaţional este rezultatul inevitabil al structurii descentralizate a societăţii internaţionale. Dreptul intern poate fi impus de grupul care deţine monopolul forţei organizate – adică de către demnitarii statului. Este o caracteristică esenţială a societăţii internaţionale, compusă din state suverane care sunt prin definiţie autorităţile juridice supreme în interiorul teritoriilor lor, ca nici o asemenea autoritate ce formulează legile şi le impune să nu existe acolo. Dreptul internaţional îşi datorează existenţa şi activitatea unui ansamblu de doi factori, amândoi având un caracter descentralizat : interesele identice sau complementare ale statelor şi distribuţia de putere dintre acestea. Acolo unde nu există nici comunitate de interese, nici balanţă de putere, nu există nici drept internaţional. În timp ce dreptul intern poate să-şi aibă originea în – şi să fie aplicat de către – voinţa arbitrară a instituţiilor statelor, dreptul internaţional este rezultatul copleşitor al forţelor sociale obiective.

Faptul că balanţa de putere reprezintă o asemenea forţă socială a fost recunoscut de către unul dintre cei mai de seamă profesori de drept internaţional din epoca modernă.

2. Vezi A.R. Radcliffe-Brown, „Primitive Law", în *Encyclopedia of the Social Science*, vol. IX, pp. 203-204 ; pentru bibliografie, vezi p. 262.

L. Oppenheim numeşte balanţa de putere „o condiţie indispensabilă a înseşi existenţei Dreptului Internaţional"[3]: „Şase morale", afirmă el,

> se poate spune că pot fi deduse din istoria dezvoltării Dreptului Naţiunilor:
>
> 1) Prima şi cea mai importantă morală este că Dreptul Naţiunilor poate exista doar dacă există un echilibru, o balanţă de putere între membrii Familiei Naţiunilor. Dacă Puterile nu se pot controla reciproc, nici o regulă de drept nu va avea vreo forţă, deoarece un stat mult prea puternic va încerca, bineînţeles, să acţioneze aşa cum vrea şi să nu se supună dreptului. Întrucât nu există şi niciodată nu va putea exista o autoritate politică centrală deasupra Statelor Suverane care să poate aplica regulile Dreptului Naţiunilor, o balanţă de putere trebuie să împiedice orice membru al Familiei Naţiunilor să devină atotputernic[4].

Balanţa de putere acţionează ca o forţă descentralizatoare doar sub forma unei prevenţii generale împotriva încălcărilor dreptului internaţional şi în cazurile excepţionale în care încălcarea dreptului internaţional necesită o acţiune de aplicare a legii. Pe de altă parte, interesele identice şi complementare lucrează permanent ca agenţi ai descentralizării; ele reprezintă însuşi sufletul dreptului internaţional. Acestea îşi exercită influenţa descentralizatoare asupra a trei funcţii de bază pe care orice sistem de drept trebuie să le îndeplinească: legislaţia, arbitrajul şi aplicarea.

Funcţia legislativă în dreptul internaţional

Caracterul său descentralizat

În societăţile noastre interne contemporane, cele mai importante reguli de drept sunt create de către legiuitori şi tribunale; cu alte cuvinte, de către instituţii centralizate care creează dreptul fie pentru toţi membrii comunităţii naţionale, precum fac Congresul şi Curtea Supremă a Statelor Unite, fie pentru anumite grupuri regionale, precum corpurile legiuitoare ale statelor componente ale Uniunii, consiliile orăşeneşti şi tribunalele regionale şi locale. În sfera internaţională există doar două forţe care creează dreptul: necesitatea şi consimţământul mutual. Dreptul internaţional conţine un număr mic de reguli care privesc, de exemplu, limitele suveranităţii naţionale, interpretarea propriilor reguli şi alte lucruri de acest gen, care impun constrângeri asupra statelor indiferent de consensul acestora, întrucât fără aceste reguli nu ar putea exista o ordine juridică sau cel puţin vreo ordine juridică menită să reglementeze un sistem multiplu de state. Cu excepţia acestui mic număr de reguli pe care le-am putea numi drept internaţional uzual sau indispensabil, volumul principal de reguli de drept internaţional îşi datorează existenţa consimţământului mutual al înşişi subiecţilor dreptului internaţional – naţiunile. Fiecare naţiune este constrânsă doar de acele reguli de drept internaţional pe care le-a acceptat.

---

3. L. Oppenheim, *International Law*, ediţia a II-a (Longmans, Green, Londra, 1912), vol. 1, p. 193. Este interesant de notat că aceasta şi următoarea referinţă privind balanţa de putere au fost eliminate de către editorul ultimelor ediţii.
4. *Ibid.*, p. 80.

Principalul mijloc prin care se creează dreptul internaţional este tratatul internaţional. Un tratat internaţional creează drept internaţional doar pentru acele naţiuni care sunt parte a acestuia. Un tratat încheiat între naţiunile americane le constrânge doar pe acestea, şi nu o altă naţiune. Un tratat încheiat între Uniunea Sovietică şi Iran nu are de obicei vreun efect juridic asupra oricărei naţiuni terţe. De aceea, condiţiile în care acţionează funcţiile legislative în domeniul dreptului internaţional sunt similare celor care ar exista pe scena internă, dacă funcţia legislativă din Statele Unite ar fi îndeplinită de către cetăţenii înşişi sub forma contractelor private, în locul corpurilor legiuitoare şi al tribunalelor, care acţionează conform regulii *stare decisis* – adică respectarea precedentului judiciar. În locul unui drept municipal care să reglementeze utilizarea canalizării sau parcelarea unei municipalităţi anume, aceste chestiuni ar fi preluate de către o serie de acorduri private încheiate între locuitorii diferitelor străzi. Municipalitatea ar avea atunci tot atâtea reglementări câte străzi are. Rezultatul inevitabil al unui asemenea sistem de legislaţie ar fi, pe de o parte, lipsa totală a reglementării juridice ori de câte ori nu se aşteaptă consimţământul unanim al tuturor celor interesaţi. Pe de altă parte, ar exista nesiguranţa privind legea care există de fapt într-un caz anume şi ar exista contradicţii între diferitele seturi de reguli care reglementează aceleaşi situaţii privind indivizi diferiţi. Aceasta este situaţia care există în dreptul internaţional, atenuată doar de numărul relativ mic – aproximativ 160 de naţiuni suverane – de subiecţi care ar putea crea un drept internaţional prin încheierea de tratate între ei.

Din acest caracter descentralizat al funcţiei legislative reies două consecinţe pentru dreptul internaţional. Pe de o parte, multe chestiuni care afectează relaţiile internaţionale, precum imigrarea şi multe aspecte ale politicilor economice, nu sunt reglementate de dreptul internaţional. Interesele diferitelor naţiuni în aceste chestiuni sunt atât de divergente, încât acestea nu sunt capabile să se înţeleagă asupra regulilor de drept. Pe de altă parte, în acele chestiuni în care acordul a fost posibil domnesc frecvent nesiguranţa şi confuzia. Dacă vrem să ştim care dintre regulile de drept internaţional sunt considerate de către Statele Unite a fi constrângătoare pentru ele, trebuie consultate toate tratatele încheiate vreodată de această ţară, după ce vedem care sunt încă în vigoare în momentul investigaţiei. Apoi trebuie examinate deciziile tribunalelor internaţionale în cazurile în care Statele Unite au fost parte şi deciziile tribunalelor americane care aplică reguli de drept internaţional. În cele din urmă, trebuie studiate documentele diplomatice în care reprezentanţii Statelor Unite în negocierile internaţionale au recunoscut anumite reguli de drept internaţional drept constrângătoare pentru comportamentul Statelor Unite în afacerile internaţionale. Totalul tuturor acestor reguli este ceea ce Charles C. Hyde a numit *Dreptul internaţional cu precădere în interpretarea şi aplicarea Statelor Unite*[5].

Printr-un proces la fel de tracasant, regulile de drept internaţional recunoscute de către alte naţiuni au fost alcătuite într-un mod asemănător. Pentru a cunoaşte totalul regulilor de drept internaţional constrângătoare într-o anume perioadă a istoriei în toată lumea, ar fi teoretic necesar să se realizeze compilaţii similare în ceea ce priveşte toate naţiunile lumii. Dacă o asemenea sarcină chiar ar fi întreprinsă, rezultatele ei ar

5. Două volume (Little, Brown, Boston, 1946).

indica divergenţe considerabile în legătură cu principiile generale, precum şi cu regulile particulare. Compilaţiile mondiale în ariile limitate ale dreptului internaţional ilustrează această lipsă de armonie. Mulţi teoreticieni vorbesc despre dreptul continental în opoziţie cu dreptul internaţional anglo-american, cu dreptul internaţional al Americilor şi concepul rus de drept internaţional[6].

Dacă luăm ca exemplu lăţimea zonei apelor teritoriale – adică problema legată de cât de departe se întinde pe mare jurisdicţia teritorială a statului alăturat –, regulile de drept internaţional recunoscute în acest domeniu de naţiuni diferite sunt net deosebite. În timp ce o serie de naţiuni aderă la principiul limitei de 3 mile marine, Finlanda şi Norvegia – dincolo de obiecţiile altor state – pretind o lăţime de 4 mile marine. Italia, Spania, Iugoslavia, India, Mexicul, Islanda, Indonezia, Uniunea Sovietică, Egiptul, Franţa şi Polonia, alt exemplu, pretind 12 mile. Albania pretinde 15 ; Ecuadorul, 200 de mile marine. Alte naţiuni, precum Germania, Belgia şi Marea Britanie, pretind doar 3 mile, dar Marea Britanie pretinde o aşa-numită zonă contiguă dincolo de propriile ape teritoriale. Alte naţiuni, în timp ce resping pretenţiile acestor naţiuni la o zonă contiguă, recunosc faptul că, în anumite condiţii, o naţiune are dreptul de a-şi extinde jurisdicţia dincolo de limita celor 3 mile marine şi de a supune navele comerciale ale naţiunilor străine anumitor măsuri de control. Partea a II-a, secţiunea 2, articolul 3 al Convenţiei despre Dreptul Mării din 1982 prevede o limită de 12 mile marine pentru statele care ratificau tratatul, în cazul în care nu se stipula altceva, dar rămâne problema dacă statele cu limite jurisdicţionale diferite vor ratifica această stipulare şi dacă cele care o ratifică vor renunţa la asemenea prevederi la un moment dat.

Această lipsă de precizie, rezultată din multitudinea confuză de pretenţii unilaterale, se infiltrează într-un grad mai mare sau mai scăzut în majoritatea ramurilor dreptului naţiunilor prin caracterul descentralizat al funcţiei legislative. Guvernele totuşi vor întotdeauna să zdruncine influenţa restrictivă pe care dreptul internaţional ar putea să o aibă asupra politicilor lor externe, să folosească în schimb dreptul internaţional pentru a-şi promova interesele naţionale şi să se sustragă obligaţiilor juridice care le-ar putea dăuna. Ele au folosit imprecizia dreptului internaţional ca pe o unealtă la îndemâna scopurilor lor. Au acţionat în acest mod prin înaintarea unor pretenţii juridice nejustificate şi prin interpretarea greşită a înţelesului regulilor de drept internaţional general recunoscute. Astfel, lipsa de precizie inerentă naturii descentralizate a dreptului internaţional provoacă o şi mai mare lipsă de precizie, iar defectul lipsei de vigoare prezent la naşterea sa continuă să-i epuizeze forţa.

Doar acele ramuri de drept internaţional, de obicei de natură tehnică sau umanitară, care au fost codificate în acorduri generale, scapă într-o oarecare măsură de această slăbiciune[7], întrucât o codificare a dreptului internaţional este echivalentă în

---

6. Despre aceste concepţii diferite privind dreptul internaţional şi literatura care se preocupă de ele, *cf.* L. Oppenheim şi H. Lauterpacht, *International Law*, ediţia a VIII-a (Longmans, Green, Londra, 1955), vol. I, pp. 48 şi urm.

7. Exemple în acest sens sunt codificările în domeniul comunicaţiilor, precum Convenţia Poştală Universală din 1874, Convenţia privind Aviaţia Civilă Internaţională din 1944 şi multe altele, precum şi acordurile internaţionale generale la care s-a făcut referire la pp. 253 şi urm., care încearcă umanizarea războiului.

efectele sale juridice cu o parte autentică a legislației internaționale prin aceea că îmbină toate sau aproape toate subiectele de drept internațional. Doar faptul că se cere consimțământul tuturor celor care vor fi constrânși de el – în opoziție față de regula majorității cerute de procesul democratic de legislație – diferențiază codificarea dreptului internațional de legislația reală.

Interpretare și forță constrângătoare

Nevoia de a pune consimțământul unanim al tuturor subiecților de drept internațional în locul unei legiferări internaționale autentice produce încă un tip de complicație proprie dreptului internațional. Aceasta este problema stabilirii înțelesului prevederilor tratatelor internaționale, a drepturilor pe care le conferă și a obligațiilor pe care le impun. În sfera internă, această problemă este rezolvată chiar de organismele legislative, care în general încearcă să facă regulile juridice pe care le promulgă cât mai precise posibil ; de tribunale, care sunt continuu angajate în sarcina de a interpreta legile prin aplicarea acestora la cazuri concrete ; și de către instituțiile executive și administrative, care emit ordine îndeplinind aceeași funcție. Documentele juridice internaționale, de exemplu Carta Organizației Națiunilor Unite, precum și multe altele având un caracter pur tehnic, sunt vagi și ambigue, nu întâmplător sau, precum Constituția americană, din motive anume sau excepționale, ci în mod regulat și inevitabil, întrucât asemenea documente, pentru a obține aprobarea tuturor subiecților de drept, necesară dobândirii forței lor juridice, trebuie să ia cunoștință de toate interesele naționale divergente care vor fi sau ar putea fi afectate de regulile ce trebuie promulgate. Pentru a găsi o bază comună pe care să se poată întâlni în armonie toate acele interese naționale diferite, regulile de drept internațional întrupate în tratatele generale trebuie să fie adesea vagi și ambigue, permițând tuturor semnatarilor să citească recunoașterea propriilor interese naționale în textul juridic asupra căruia s-au înțeles. Dacă acest lucru s-ar întâmpla în sfera internă, așa cum se întâmplă de fapt într-o măsură considerabilă în ceea ce privește Constituția Statelor Unite, anumite decizii oficiale – ale Curții Supreme a Statelor Unite sau ale parlamentului, ca în Marea Britanie – ar da un înțeles concret prevederilor de drept vagi și ambigue.

În domeniul internațional, chiar subiecții legii sunt cei care nu doar legiferează pentru ei înșiși, ci reprezintă și autoritatea supremă pentru a interpreta și a da un înțeles concret propriilor promulgări legislative. Bineînțeles, vor interpreta și aplica prevederile dreptului internațional ținând cont de concepțiile lor particulare și divergente asupra interesului național. Desigur că le vor aranja astfel încât să le susțină politicile internaționale particulare și astfel vor distruge orice putere restrictivă, aplicabilă tuturor, pe care aceste reguli de drept internațional, în ciuda caracterului vag și al ambiguității, ar putea să o dețină. Dl Jean Ray a analizat bine această situație când a spus cu privire la Pactul Ligii Națiunilor : „Însă pericolul este evident. Dacă membrii Ligii, ca indivizi, au autoritatea ultimă în chestiuni de interpretare, interpretările divergente, toate cu aceeași autoritate, se vor perpetua ; iar când un text ambiguu va fi invocat într-un conflict între două națiuni, se va crea

un impas"[8]. Acest lucru s-a întâmplat adesea în istoria Ligii Naţiunilor, iar istoria Organizaţiei Naţiunilor Unite ne-a oferit o serie de cazuri cu o natură asemănătoare[9].

Există, în cele din urmă, o altă dificultate care contribuie la slăbiciunea dreptului internaţional din punct de vedere legislativ, iar aceasta este nesiguranţa că un anume tratat internaţional, semnat şi ratificat în mod corespunzător, conţine de fapt, în întregime sau în parte, reguli valide de drept internaţional constrângătoare asupra semnatarilor. O asemenea întrebare cu greu s-ar putea ridica cu privire la un element al legislaţiei interne a Statelor Unite, întrucât o lege federală fie a fost, fie nu a fost adoptată de către Congres şi semnată de preşedinte conform cerinţelor constituţionale şi a fost sau nu invalidată de către Curtea Supremă. Poate exista nesiguranţă cu privire la constituţionalitatea sau interpretarea sa până în momentul în care Curtea Supremă se exprimă cu autoritate definitivă, dar nu cu privire la însăşi existenţa sa ca regulă de drept validă. Această nesiguranţă faţă de existenţa unor reguli fundamentale sigure, semnate şi ratificate în mod corespunzător de aproape toţi membrii comunităţii internaţionale, este cea care zdruncină însăşi baza dreptului internaţional.

Să luăm în considerare cel mai spectaculos exemplu de acest tip din dreptul internaţional, Pactul Briand-Kellogg din 1928, în care aproape toate naţiunile au fost de acord „să renunţe la război ca instrument al politicii naţionale în relaţiile dintre ele". A fost acest acord de la început o regulă de drept internaţional constrângătoare pentru toţi semnatarii sau este doar o declaraţie de principii morale fără vreun efect juridic? Tipul de drept internaţional al Proceselor de la Nürnberg, conform cărora pregătirea şi purtarea războiului agresiv este o crimă internaţională, a aplicat sistemul legislativ deja existent al Pactului Briand-Kellogg sau a creat un drept internaţional care nu a existat înainte?[10] Şi a făcut una sau cealaltă dintre acestea doar pentru cazurile anume judecate la Nürnberg sau pentru orice cazuri similare care s-ar putea petrece în viitor? Diferite şcoli de gândire au răspuns diferit la aceste întrebări, iar acesta nu este locul în care să rezolvăm controversa. Ce este important de notat în contextul acestei discuţii este slăbiciunea unui sistem de drept incapabil să dea un răspuns precis unei întrebări atât de fundamentale privind interzicerea actelor colective de violenţă pentru anumite scopuri. În acest fel, astăzi nu există nici o cale de a afirma cu vreun grad de autoritate dacă orice naţiune care a mers la război după 1929, urmărind politicile naţionale, a încălcat o regulă de drept internaţional şi este răspunzătoare în faţa dreptului internaţional pentru încălcarea acesteia sau dacă doar

8. *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (Sirey, Paris, 1930), p. 44.
9. Pentru a remedia această situaţie, Adunarea Generală a Organizaţiei Naţiunilor Unite a dat, în a doua sa sesiune, pe 14 noiembrie 1947, o rezoluţie în care se declara de importanţă supremă ca interpretarea Cartei şi a constituţiilor agenţiilor specializate să se bazeze pe recunoaşterea principiilor de drept internaţional. Rezoluţia cerea în mod special agenţiilor ONU să solicite opinii consultative Curţii Internaţionale de Justiţie asupra semnificaţiilor dreptului care au apărut în cursul activităţilor lor (*United Nations Documents*, A/459). Cu privire la cererea Adunării Naţionale, Curtea a transmis o serie de opinii consultative privind interpretarea Cartei şi a altor tratate internaţionale.
10. *Cf.* Hans J. Morgenthau, Erich Hula şi Moorhouse F.X. Millar, în *America*, vol. 76, nr. 10 (7 decembrie 1946), pp. 266-268.

acei indivizi responsabili pentru pregătirea şi începerea celui de-al doilea război mondial sunt răspunzători în acest fel, sau dacă toate naţiunile şi indivizii care se vor pregăti şi vor purta un război agresiv în viitor vor fi astfel responsabili.

Cum rămâne cu validitatea juridică a Convenţiei privind legile şi cutumele războiului terestru din 1899 şi 1907 şi forţa sa constrângătoare asupra semnatarilor săi în al doilea război mondial şi într-un război viitor? Această convenţie, care a fost destul de bine respectată în timpul primului război mondial şi ale cărei încălcări au fost atunci scoase în evidenţă în mod regulat, a fost, aşa cum am văzut[11], încălcată periodic şi pe o scară largă de către toţi beligeranţii în timpul celui de-al doilea război mondial. Aceste încălcări, faţă de care nu au existat proteste şi pedepse, au făcut să înceteze forţa constrângătoare a acestei convenţii sau convenţia a supravieţuit celui de-al doilea război mondial ca un instrument juridic care poate fi invocat, aplicat şi făcut standard de acţiune într-un război viitor? Şi cum rămâne cu întrebările similare privind regulile războiului maritim, care au fost de asemenea în general încălcate în al doilea război mondial, fără să fi fost făcută vreo încercare de punere în practică? Axa a scufundat vase inamice fără discriminare şi fără avertisment, la fel cum au făcut şi Aliaţii, iar ambele părţi au bombardat civili, justificându-şi aceste încălcări ale regulilor războiului prin nevoia militară. Dacă regulile de drept internaţional sunt continuu încălcate, iar încălcările sunt acceptate ca fireşti de către toţi subiecţii de drept – dacă, prin urmare, regulile de drept sunt tratate de către cei care s-ar cuveni să le aplice ca şi cum nu există –, se pune întrebarea: mai există ele ca reguli de drept constrângătoare? Nici un răspuns precis nu poate fi dat momentan acestor întrebări. Dar, dată fiind dezvoltarea probabilă a tehnologiei de război şi a moralităţii internaţionale, sorţii sunt împotriva supravieţuirii acestor reguli.

În 1936, sancţiunile Ligii Naţiunilor împotriva Italiei au eşuat, iar în anii următori toate încălcările celor mai importante prevederi ale Pactului au fost tratate cu indiferenţă de către toate guvernele interesate. Apoi, întrebări similare au fost puse cu privire la Pactul Ligii Naţiunilor ca întreg şi la unele dintre prevederile acestuia. Guvernele au acţionat ca şi cum acele prevederi îşi pierduseră forţa constrângătoare, dar şi-o pierduseră cu adevărat sau validitatea lor juridică a supravieţuit crizei sfârşitului anilor '30 şi celui de-al doilea război mondial pentru a expira doar odată cu dizolvarea formală a Ligii în 1946? Nici un răspuns precis la aceste întrebări nu se întrezărea când au fost formulate pentru prima oară şi nu există un răspuns nici acum. Fără îndoială că transformarea Naţiunilor Unite de la ceea ce intenţiona Carta să fie în ceva destul de diferit, cu ignorarea concomitentă a regulilor de drept, îl pune pe observator în faţa unor întrebări similare şi că răspunsurile sale pot fi doar nesigure, ambigue şi provizorii. Caracterul deficitar al răspunsurilor la aceste întrebări atât de importante şi de fundamentale arată din nou măsura caracterului deficitar al dreptului internaţional din punct de vedere legislativ.

11. Vezi pp. 266 şi urm.

Funcţia judecătorească în dreptul internaţional

În ciuda acestor deficienţe rezultate din caracterul descentralizat al funcţiei legislative, un sistem de drept ar putea încă să poată stăvili aspiraţiile de putere ale subiecţilor săi dacă ar exista instituţii juridice care s-ar putea exprima cu autoritate ori de câte ori ar surveni o disensiune cu privire la existenţa sau înţelesul unei reguli de drept. În acest fel, ambiguităţile şi generalităţile Constituţiei americane au devenit în mare măsură inofensive prin intermediul jurisdicţiei obligatorii a Curţii Supreme în materie de interpretare constituţională. Mai ales dreptul cutumiar englez a căpătat certitudine şi precizie, cu precădere prin deciziile tribunalelor, şi doar într-o mică măsură prin promulgările legislative formale. O ierarhie a instituţiilor judecătoreşti îndeplineşte, în toate sistemele de drept evoluate, sarcina de a determina oficial şi cu caracter definitiv drepturile şi îndatoririle subiecţilor legii.

Dacă un cetăţean anume al Statelor Unite susţine împotriva altui cetăţean american că o lege federală nu i se aplică, fie din cauza unor deficienţe constituţionale, fie din cauza semnificaţiei legii înseşi, oricare dintre cei doi poate, în anumite condiţii procedurale, să-şi înainteze cererea unei curţi federale pentru o rezolvare oficială a chestiunii. Jurisdicţia curţii este instituită atunci când revendicarea este făcută de oricare dintre părţi ; nu este dependentă de consimţământul celeilalte părţi. Cu alte cuvinte, un cetăţean american poate chema un alt cetăţean în faţa tribunalului pentru a-şi stabili în mod oficial relaţiile juridice şi astfel este capabil de a institui jurisdicţia tribunalului prin propria sa acţiune unilaterală. Partea nemulţumită de decizie poate face apel la un tribunal superior până ce, în calitate de tribunal de ultimă instanţă, Curtea Supremă va spune definitiv care lege se aplică în acel caz. Acea decizie are, prin regula *stare decisis*, calitatea unei acţiuni legislative prin aceea că ea creează legea nu numai între părţi şi cu privire la cazul particular, ci cu privire la toate persoanele şi situaţiile viitoare cărora li se aplică justificarea deciziei.

Dreptul internaţional este deficitar în toate cele trei elemente de bază ale unui sistem judecătoresc eficient : jurisdicţia obligatorie, ierarhia deciziilor juridice şi aplicarea regulii *stare decisis* cel puţin în deciziile tribunalului de rangul cel mai înalt.

Jurisdicţia obligatorie

Singura sursă a jurisdicţiei tribunalelor internaţionale este voinţa statelor care îşi supun disputele unei adjudecări. Este axiomatic în dreptul internaţional ca nici unui stat să nu i se impună împotriva voinţei sale să se supună în disputa cu un alt stat autorităţii unui tribunal internaţional. Cu alte cuvinte, nici un tribunal internaţional nu poate avea jurisdicţie asupra disputelor internaţionale fără consimţământul statelor implicate. „Este bine stabilit în dreptul internaţional", a spus Curtea Internaţională Permanentă de Justiţie în Cazul Kareliei Orientale, „ca nici un stat, fără consimţământul său, să nu poată fi obligat să se supună în disputele cu alte state fie unei medieri sau

arbitraj, fie oricărui alt fel de acord pacificator. Un asemenea consimţământ poate fi dat odată pentru totdeauna sub forma unei obligaţii liber asumate, dar el poate, din contră, să fie dat, de asemenea, şi într-un caz distinct exceptând orice obligaţie existentă"[12].

În cazul aşa-numitului arbitraj izolat[13] – adică atunci când părţile sunt de acord să supună o dispută individuală, după ce s-a petrecut, jurisdicţiei unui tribunal internaţional –, acest principiu se manifestă simplu prin cerinţa unei obligaţii contractuale între părţi care instituie jurisdicţia tribunalului. Astfel, atunci când Statele Unite şi Marea Britanie nu au fost capabile să soluţioneze prin negocieri diplomatice disputa *Alabama*, care îşi avea originea în Războiul Civil, au fost de acord printr-un tratat să supună disputa unui tribunal internaţional. După ce tribunalul şi-a pronunţat decizia în acest caz particular, el s-a dizolvat, întrucât jurisdicţia sa, derivată din tratatul dintre Statele Unite şi Marea Britanie, a încetat odată cu deciderea acestui unic caz. Dacă o altă dispută s-ar ivi între Statele Unite şi Marea Britanie pentru a fi rezolvată printr-o adjudecare internaţională, ar trebui încheiat un alt tratat şi urmată o procedură similară. Dacă nu s-ar putea ajunge la nici un acord al părţilor cu privire la definirea disputei, alcătuirea şi procedura tribunalului, precum şi la regulile de drept care trebuie aplicate, nu ar fi posibilă nici o înţelegere juridică.

În cazul aşa-numitului arbitraj instituţional – adică atunci când o întreagă categorie de dispute (de exemplu, cele cu un caracter juridic sau cele care se ivesc dintr-un tratat de pace sau comercial) sunt supuse unei adjudecări internaţionale înainte ca ele să aibă loc, printr-un acord general – este nevoie, în general, de consensul părţilor în două etape diferite ale dezbaterilor. În primul rând, el este necesar pentru acordul general de a supune anumite categorii de dispute jurisdicţiei unui tribunal internaţional. În al doilea rând, este necesar pentru un acord particular – încheiat după ce o anumită dispută s-a ivit – în care părţile declară că această dispută aparţine categoriei pentru care acordul general stipulează adjudecarea internaţională. Când, de exemplu, un tratat de arbitraj între două naţiuni prevede ca toate disputele juridice ivite între acestea în viitor să fie supuse unui tribunal internaţional, ca regulă, nici unul dintre state nu are dreptul de a stabili unilateral jurisdicţia tribunalului prin simpla supunere a adjudecării unei dispute juridice particulare. Pentru a stabili jurisdicţia, este necesar un acord special relativ la această dispută particulară.

Grija cu care statele ocrotesc în general caracterul contractual al jurisdicţiei tribunalelor internaţionale este ilustrat de către Sir H. Lauterpacht:

> ...majoritatea hotărârilor judecătoreşti date de Curtea Internaţională Permanentă de Justiţie au fost preocupate de aşa-numitele „pledoarii pentru jurisdicţie", adică de refuzul unei părţi, susţinut de o interpretare rigidă şi ingenioasă a acordurilor relevante de arbitraj, de a acorda celeilalte părţi dreptul, pe care Hobbes îl privea drept

12. P.C.I.J. nr. 5, seria B, p. 27.
13. Utilizăm termenii „arbitraj" şi „adjudecare" aleatoriu. În timp ce primul se foloseşte în mod special pentru instituţiile juridice care, înainte de înfiinţarea Curţii Internaţionale Permanente de Justiţie, au fost create prin acorduri bilaterale, termenul „adjudecare" este folosit acum în general pentru toate instituţiile juridice cu un caracter internaţional, indiferent de modul în care au fost înfiinţate.

fundamental chiar şi în starea naturală, la o adjudecare imparţială. Acest lucru a fost făcut, de regulă, nu din motivul că o altă instituţie internaţională avea competenţa de a decide asupra problemei, ci pe baza faptului că statul în chestiune nu era constrâns prin nici un angajament să recurgă la o înţelegere juridică.

Autorul adaugă că „şi atunci când datoria elementară de supunere faţă de adjudecare este acceptată [adică, într-un acord general], ea este de fapt adesea însoţită de rezerve elaborate care o reduc la o simplă formulă lipsită de orice obligaţie juridică"[14].

Clauza opţională

Este evident că, în asemenea circumstanţe, cu greu putem vorbi despre o obligaţie generală din partea naţiunilor de a-şi supune disputele unei reglementări judecătoreşti înainte ca acestea să se petreacă. Cerinţa unui acord special privind disputa particulară ce trebuie adjudecată şi calificarea acordului general prin rezerve aproape că exclud litigiul obligatoriu. Ele îi permit unei naţiuni menţinerea libertăţii de acţiune în toate etapele dezbaterilor preliminare dacă aşa doreşte. Pentru scopul de a asimila funcţia judecătorească internaţională, cel puţin cu privire la anumite categorii de dispute, cu stricta constrângere a litigiului intern, articolul 36 al Statutului Curţii Internaţionale Permanente de Justiţie a creat aşa-numita clauză opţională. Acest mecanism ingenios este încorporat fără vreo schimbare în articolul 36 al Statutului noii Curţi Internaţionale de Justiţie. Prevederea le dă semnatarilor Statutului oportunitatea de „a recunoaşte drept obligatorie *ipso facto* şi fără vreun acord special, în relaţie cu orice alt stat care acceptă aceeaşi obligaţie, jurisdicţia Curţii în toate disputele juridice".

Sub regimul vechii Curţi, clauza era obligatorie, la un moment dat, pentru aproximativ cincizeci de state. Sub noul Statut, numărul semnatarilor se ridică la patruzeci şi cinci. Foarte puţine naţiuni totuşi au semnat fără rezerve.

Declaraţia Statelor Unite din 14 august 1946, acceptând jurisdicţia obligatorie a Curţii Internaţionale de Justiţie, este prototipul unei acceptări atât de slăbite de rezerve importante încât reduce stricta obligaţie juridică până la punctul de dispariţie. În conformitate cu termenii săi:

> ...această declaraţie nu se va aplica:
>
> a. disputelor a căror soluţie părţile o vor încredinţa altor tribunale prin acordurile deja existente sau care pot fi încheiate în viitor; sau
> b. disputelor privind chestiunile care sunt esenţiale în jurisdicţia internă a Statelor Unite ale Americii aşa cum sunt stabilite de către Statele Unite ale Americii; sau
> c. disputele ivite dintr-un tratat multilateral, exceptând situaţiile în care: 1) toate părţile tratatului afectate de către decizie sunt de asemenea părţi ale cazului Curţii sau 2) Statele Unite ale Americii sunt în mod special de acord cu jurisdicţia...[15]

---

14. H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community* (Clarendon Press, Oxford, 1933), p. 427 (citat cu acordul editorului).
15. Document United States/International Court of Justice/5, *Department of State Bulletin*, vol. 15, nr. 375 (8 septembrie 1946), p. 452.

În timp ce rezerva *a* are o importanţă minoră, este greu de imaginat o dispută internaţională care nu ar putea fi interpretată astfel încât să fie acoperită de oricare dintre rezervele *b* sau *c*. Există puţine chestiuni predispuse să devină obiectul unei dispute internaţionale asupra cărora jurisdicţia internă a ţărilor interesate să nu aibă o poziţie. Un acord comercial încheiat între Statele Unite şi o ţară străină înlătură oare subiectele pe care le reglementează din categoria chestiunilor care sunt „esenţiale în jurisdicţia internă a Statelor Unite"? Cum rămâne cu tratatele internaţionale privind imigrarea, împrumuturile externe sau limitarea înarmării? Chestiunile de care se ocupă în acest fel dreptul internaţional nu mai sunt cu siguranţă „exclusiv" în jurisdicţia internă a Statelor Unite. Dar când încetează ele să fie „în esenţă" în acea jurisdicţie? Evident, atunci când Statele Unite nu mai sunt interesate în menţinerea libertăţii sale faţă de controlul juridic privitor la asemenea chestiuni. Deoarece ceea ce este şi ceea ce nu este „esenţial" în jurisdicţia internă a Statelor Unite este astfel o chestiune de opinie politică şi deoarece, conform rezervei *b*, opinia Statelor Unite va decide această problemă fără recurs, Statele Unite vor fi capabile, dacă doresc astfel, doar prin intermediul rezervei *b*, să excludă din jurisdicţia Curţii majoritatea disputelor în care ele ar putea fi parte. Chiar dacă opinia Statelor Unite în această privinţă ar fi în mod clar arbitrară şi fără o fundamentare efectivă, termenii declaraţiei fac din Statele Unite judecătorul final în această problemă. În aprilie 1984, administraţia Reagan a anunţat că nu va accepta pentru o perioadă de doi ani jurisdicţia Curţii în nici o chestiune implicând America Centrală. Astfel, Statele Unite nu numai că au invocat chestiunea jurisdicţiei interne, dar au şi extins-o la regiunea din sudul apropiat.

Rezerva *c* se ocupă de orice rezervă pe care *b* ar fi putut-o lăsa în jurisdicţia obligatorie a Curţii. În timpurile moderne, multe dintre cele mai importante tratate internaţionale, mai ales având în vedere influenţa lor asupra politicii internaţionale, sunt multilaterale, precum Tratatele Pan-Americane, Carta Naţiunilor Unite şi tratatele de pace care au pus capăt celui de-al doilea război mondial. Luând în considerare numărul limitat de adeziuni la clauza opţională, precum şi posibilităţile de evaziune cu ajutorul rezervelor, este improbabil ca în cazul unei dispute ivite într-un asemenea tratat toţi semnatarii tratatului, însumând adesea mai mult de douăzeci sau patruzeci de state, să poată deveni simultan părţi în faţa Curţii. Este posibil, atunci, ca Statele Unite să-şi păstreze libertatea de acţiune în majoritatea cazurilor în care este implicată acceptarea de către aceasta a jurisdicţiei obligatorii a Curţii în ceea ce priveşte tratatele multilaterale.

Astfel, la final, dezvoltarea jurisdicţiei obligatorii sub clauza opţională revine la locul de unde a pornit: menţinerea, într-o largă măsură şi pentru disputele cele mai importante, a libertăţii naţionale de acţiune în ceea ce priveşte jurisdicţia tribunalelor internaţionale. Mijloacele juridice desemnate să menţină acea libertate au devenit mai rafinate sub regimul clauzei opţionale. În loc de a excepta deschis de la adjudecare majoritatea categoriilor importante de dispute, ele servesc acum în mod special scopului de aplanare şi ascundere a contrastului dintre adeziunea verbală la jurisdicţia obligatorie şi lipsa de dorinţă reală de a o accepta. De aceea, nu este surprinzător că, în general, Curtea Internaţională Permanentă de Justiţie era preocupată nu de limitarea luptei pentru putere pe scena internaţională, ci de întrebarea preliminară dacă părţile

erau cât de cât obligate să supună cazul jurisdicţiei Curţii. Curtea Internaţională Permanentă de Justiţie a trebuit să înfrunte direct problema de a limita aspiraţiile pentru putere ale unui stat doar o dată. Aceasta a fost în cazul Uniunii Vamale Germano-Austriece din 1931[16], iar acolo jurisdicţia Curţii a fost fondată nu pe un acord liber al părţilor, ci pe articolul 14 al Pactului Ligii Naţiunilor, care autoriza Consiliul Ligii să ceară Curţii opinii consultative. Merită, de asemenea, notat că, deşi de la sfârşitul celui de-al doilea război mondial comunitatea naţiunilor a fost sfâşiată de multe şi variate dispute, Curtea Internaţională de Justiţie a decis doar douăzeci şi nouă de cazuri în timpul primilor săi treizeci şi cinci de ani de existenţă.

Toate consideraţiile teoretice şi practice sugerează concluzia că această clauză opţională a lăsat esenţa problemei jurisdicţiei obligatorii aşa cum a găsit-o. În domeniul adjudecării un pic mai puţin decât în domeniul legislaţiei, decisivă în toate stadiile discuţiilor este voinţa naţiunilor. De aceea, adjudecarea internaţională nu este capabilă să impună restricţii eficace asupra luptei pentru putere de pe scena internaţională. Formulări vagi şi ambigue asupra datoriei generale de a supune litigiului şi, mai ales, o mare varietate de rezerve nedefinite şi vaste protejează toate statele împotriva riscului de a trebui să supună orice dispută specifică unui litigiu internaţional împotriva voinţei lor. Prin urmare, cel puţin în ceea ce priveşte jurisdicţia obligatorie asupra disputelor importante, descentralizarea funcţiei judecătoreşti este completă, abia deghizată sub formule juridice care, în schimb, devin lipsite de sens din cauza rezervelor. După cum a scris în raportul său din 1957 secretarul general Hammarskjold : „...Nu pot să nu-mi exprim îngrijorarea că e posibil ca tendinţa actuală, dacă nu este oprită curând, să facă aproape iluzoriu întregul sistem al jurisdicţiei obligatorii".

Tribunalele internaţionale

Deoarece nici un sistem de drept nu poate fi eficace în limitarea activităţilor subiecţilor săi fără jurisdicţia obligatorie asupra disputelor acestora, celelalte două probleme fundamentale ale adjudecării – organizarea instituţiilor juridice şi efectele deciziilor acestora – sunt de o importanţă secundară. Înfiinţarea Curţii Internaţionale Permanente de Justiţie şi a succesoarei sale, Curtea Internaţională de Justiţie, marchează un pas important, poate cel mai important dintre toţi, către centralizarea funcţiilor în domeniul dreptului internaţional. Până la înfiinţarea Curţii Permanente în 1920, organizarea juridică a sferei internaţionale era complet descentralizată. Aceasta înseamnă că ori de câte ori două state cădeau de acord asupra reglementării juridice într-o dispută particulară, cădeau de asemenea de acord asupra unei persoane anume, precum un papă, un prinţ, un avocat internaţional faimos, sau asupra unui grup de persoane care să funcţioneze ca un tribunal pentru deciderea acestui caz particular. Odată cu rezolvarea acestei dispute, funcţia judecătorească a acestui tribunal se încheia în mod automat. Reglementarea juridică a altei dispute necesita înfiinţarea unui alt

16. P.C.I.J., nr. 41, seria A/B.

tribunal. Tribunalul de la Geneva, care a decis în cazul *Alabama* menționat anterior[17], ilustrează această situație.

Convențiile de la Haga privind rezolvarea pașnică a disputelor internaționale din 1899 și 1907 au încercat să treacă peste această descentralizare a organizării juridice prin crearea așa-numitei Curți Permanente de Arbitraj. Aceasta este compusă doar dintr-un complet de judecată de aproximativ 120 de judecători, numiți de diferiții semnatari ai convenției. Din acest complet, părțile unei dispute anume pot selecta membrii unui tribunal care să fie constituit pentru adjudecarea acestei dispute specifice. Se poate spune deci că această instituție nu este nici una permanentă, nici un tribunal. Așa-zisa Curte nu există ca organ, ca atare nu îndeplinește funcții judecătorești sau de orice alt tip. De fapt, nu este nimic altceva decât o listă de indivizi „cu competență recunoscută în chestiuni de drept internațional, bucurându-se de cea mai înaltă reputație morală"[18]. Ea facilitează selecția judecătorilor pentru unul dintre tribunalele speciale care se organizează pentru adjudecarea unei dispute anume. Așa-numita Curte Permanentă de Arbitraj nu a hotărât niciodată într-un caz ; doar membrii completului de judecată au făcut acest lucru. Ea perpetuează descentralizarea organizării juridice în domeniul internațional, în același timp recunoscând în aparența numelui său nevoia unei autorități juridice centralizate.

Principalul obstacol pentru înființarea unui adevărat tribunal internațional permanent a fost alcătuirea tribunalului. Națiunile erau la fel de nerăbdătoare să-și păstreze libertatea de acțiune în ceea ce privește selectarea judecătorilor pentru fiecare caz specific, așa cum erau nerăbdătoare să-și păstreze libertatea de acțiune în ceea ce privește supunerea către adjudecare a fiecărei dispute specifice. În mod deosebit, națiunile erau refractare la ideea de a permite ca o dispută să fie decisă de către un tribunal internațional în care nici vreunul dintre cetățenii lor, nici vreun reprezentant al punctului lor de vedere nu era membru. Nici un tribunal internațional permanent cu jurisdicție asupra unui număr mai mare decât unul limitat de națiuni nu ar putea satisface strictețea unei asemenea cerințe, întrucât numărul națiunilor supuse jurisdicției unui tribunal internațional ar depăși în mod inevitabil numărul de judecători. Națiunile mici, mai ales, se temeau că, în aceste condiții, multe dintre ele ar fi private permanent de reprezentare într-un asemenea tribunal, care ar fi putut astfel deveni cu ușurință un instrument al marilor puteri.

Statutul Curții Internaționale Permanente de Justiție și al succesoarei acesteia a rezolvat această problemă. Curtea este compusă din cincisprezece membri, între care nu pot exista doi cetățeni ai aceluiași stat (articolul 3). Pe de altă parte, „votanții vor ține cont... de faptul că în organizație ca întreg ar trebui să fie asigurată reprezentarea principalelor forme de civilizație și a principalelor sisteme de drept din lume" (articolul 19). Membrii Curții sunt nominalizați și aleși printr-o serie de procedee ingenioase proiectate să asigure standarde profesionale înalte, precum și supunere față de cerința articolului 19 al Statutului. Nominalizările sunt făcute de către membrii Curții Permanente de Arbitraj, organizată în grupuri naționale, sau de către grupurile naționale desemnate de guvernele lor (articolele 4-6). Alegerea se face prin majoritatea absolută a

17. Vezi p. 308.
18. Articolul 44 al Convenției.

voturilor Adunării Generale şi ale Consiliului de Securitate al Organizaţiei Naţiunilor Unite, fiecare organism votând independent de celălalt (articolele 8-12). Articolul 31 al Statutului aduce o concesie suplimentară, care prevede judecători naţionali speciali ce pot fi aleşi de către părţile a căror naţionalitate nu este reprezentată printre membrii Curţii.

Această Curte, o adevărată instituţie judecătorească centralizată, îndeplineşte prin însăşi existenţa ei două funcţii importante pentru comunitatea internaţională. Pe de o parte, Curtea, prin faptul că este instituită în permanenţă şi indiferent de orice dispută care aşteaptă adjudecarea, este întotdeauna disponibilă pentru naţiunile care doresc să-şi soluţioneze diferendele prin intermediul adjudecării. Orice altceva ar putea sta în calea rezolvării juridice a disputelor acestora, problemele înfiinţării unui tribunal, selectării membrilor acestuia, stipulării procedurii şi dreptului substanţial al acestuia au fost rezolvate o dată pentru totdeauna de către Statutul Curţii. Dificultăţile pe care aceste probleme, ce trebuiau rezolvate din nou pentru fiecare caz de adjudecare, ar fi putut să le ridice înainte de 1920 nu mai stau în calea unei administrări eficace a justiţiei internaţionale.

Curtea Internaţională de Justiţie, ai cărei membri sunt aleşi pentru o perioadă de nouă ani şi pot fi realeşi, susţine continuitatea performanţei sarcinilor sale juridice. Această calitate este în mod inevitabil absentă într-un tribunal convocat pentru soluţionarea unei dispute specifice şi care îşi încheie existenţa odată cu pronunţarea sentinţei. Un tribunal al cărui număr de membri este menit să rămână aproximativ identic timp de mulţi ani – judecătorii fiind aleşi pentru o perioadă de nouă ani – nu poate să nu izbutească să-şi dezvolte o tradiţie proprie, pe care o transmite membrilor săi succesivi şi pe continuitatea căreia se pot baza părţile viitoare. Acest element de calcul şi de stabilitate care este introdus astfel în operaţiunile unui tribunal internaţional este în contrast clar cu dezbaterile neplanificate, tipice tribunalelor de arbitraj anterioare primului război mondial.

Efectul deciziilor judecătoreşti

Această stabilitate şi puterea de estimare sunt mai degrabă rezultatul psihologic al unei organizaţii permanente decât efectul juridic al operaţiunilor juridice ale Curţii. Într-adevăr, în privinţa efectului juridic al deciziilor judecătoreşti ale Curţii, Statutul este tributar principiului descentralizării, prin menţionarea din articolul 59 a faptului că „decizia Curţii nu are o forţă constrângătoare decât între părţi şi în legătură cu acel caz particular". Deşi faptul social al funcţionării continue a aceloraşi persoane într-o singură organizaţie este propice dezvoltării uniformităţii şi unei tradiţii în jurisprudenţa Curţii, cea de-a doua nu se află sub vreo obligaţie juridică, aşa cum sunt tribunalele anglo-americane, de a urma regula *stare decisis* şi de a-şi justifica deciziile ţinând cont de precedent. Totuşi, din cauza presiunii sociale pentru uniformitate discutate anterior, jurisprudenţa Curţii din timpul primelor trei decenii ale existenţei sale n-ar fi fost prea diferită dacă în realitate Curtea ar fi fost constrânsă de regula *stare decisis*. Cu toate acestea, Curtea a fost şi rămâne liberă să-şi ignore propriile decizii anterioare dacă alege să facă acest lucru. Se pot ivi situaţii în care un tribunal

constrâns de regula *stare decisis* ar ezita să-şi ignore deciziile anterioare, în timp ce Curtea Internaţională de Justiţie ar putea să nu ezite.

Acest element de incertitudine din jurisprudenţa Curţii Internaţionale de Justiţie este totuşi redus în comparaţie cu cel care, prin articolul 59 al Statutului, afectează relaţiile dintre jurisprudenţa Curţii şi multele şi eterogenele instituţii judecătoreşti care acţionează în domeniul internaţional. Forţa sistemelor naţionale de adjudecare, ca mijloace de a impune restrângeri eficace asupra acţiunilor cetăţenilor, derivă în mare parte din natura ierarhică a acelui sistem. Orice act ar putea face cetăţeanul, un tribunal este gata să spună dacă actul satisface sau nu cerinţele legii. Când aceste tribunale s-au pronunţat, se poate face recurs la un tribunal superior pentru a aproba sau dezaproba decizia tribunalului inferior. Şi, în final, un tribunal suprem va stabili cu autoritate definitivă legea în acel caz. Deoarece toate aceste tribunale funcţionează sub regula *stare decisis*, deciziile sunt consistente din punct de vedere logic una cu cealaltă nu numai în cadrul aceluiaşi tribunal, ci şi al întregului sistem de tribunale. Caracterul ierarhic al relaţiilor acestora garantează uniformitatea deciziilor în tot sistemul[19]. Combinaţia dintre organizarea ierarhică şi regula *stare decisis* produce atunci un singur sistem de jurisprudenţă în tot sistemul juridic, un singur corp de drept coerent, întotdeauna gata să acţioneze la cererea oricui cere protecţia legii.

Nimic din sfera internaţională nu seamănă nici pe departe cu această situaţie. Curtea Internaţională de Justiţie este un tribunal care are o potenţială jurisdicţie mondială. Dar celelalte tribunale, multe şi create prin tratate speciale pentru anumite părţi, pentru tipuri speciale de dispute sau pentru cazuri singulare specifice, nu au vreo legătură juridică una cu cealaltă sau cu o Curte Internaţională de Justiţie. Curtea Internaţională de Justiţie nu este în nici o privinţă un tribunal suprem al lumii, care poate decide, cu autoritate finală, recursurile la deciziile altor tribunale internaţionale. Nu este decât un tribunal internaţional printre multe altele, remarcabil prin stabilitatea organizării sale, întinderea potenţială a jurisdicţiei sale şi calitatea juridică în general înaltă a deciziilor sale. Totuşi, ea nu este în nici o privinţă suprapusă ierarhic celorlalte tribunale internaţionale. Deciziile Curţii Internaţionale de Justiţie pot, datorită superiorităţii lor profesionale, să-şi lase amprenta asupra deciziilor celorlalte tribunale internaţionale. Dar, deoarece ele nu sunt constrânse de regula *stare decisis*, alte tribunale internaţionale nu au obligaţia juridică de a-şi face deciziile consonante cu cele ale Curţii Internaţionale de Justiţie mai mult decât de a-şi face propriile decizii consonante una cu cealaltă. Aici, din nou, descentralizarea este semnul distinctiv al funcţiei judecătoreşti.

19. Acest lucru este adevărat doar din punct de vedere ideal ; el suferă excepţii în funcţionarea actuală a sistemelor judecătoreşti interne. În sistemul judecătoresc federal, de exemplu, consistenţa logică a deciziilor diferitelor tribunale federale este asigurată doar în măsura în care Curtea Supremă are şi îşi exercită jurisdicţia drept cea mai înaltă curte de apel. În cazurile în care, fie din cauza legii, fie pentru că această Curte Supremă refuză să admită un recurs, cele câteva curţi de apel federale decid în cazuri similare fără a face recurs la un tribunal mai înalt, regulile de drept aplicate de către acestea cazurilor similare pot diferi – şi diferă în mod frecvent – una de cealaltă. În această privinţă, în sistemele judecătoreşti federale există o situaţie excepţională care este mai degrabă normală în sfera adjudecării internaţionale.

Aplicarea dreptului internaţional

Caracterul său descentralizat

Motivul pentru care funcţiile legislative şi judecătoreşti necesitau atestări elaborate este limpede pentru toţi în cazul funcţiei executive : descentralizarea sa completă şi totală. Dreptul internaţional nu furnizează instituţii şi moduri de acţiune în scopul aplicării sale, cu excepţia instituţiilor şi modurilor de acţiune ale guvernelor naţionale. Brierly descrie această situaţie astfel :

> Sistemul internaţional nu are un organ central pentru aplicarea drepturilor juridice internaţionale ca atare, iar crearea unei asemenea scheme generale de măsuri este în prezent o perspectivă foarte îndepărtată. ...Această absenţă a unei puteri executive înseamnă că fiecare stat rămâne liber... să acţioneze aşa cum consideră de cuviinţă pentru aplicarea propriilor drepturi, ceea ce nu înseamnă că dreptul internaţional nu are nici o măsură de sancţiune, dacă acel cuvânt este folosit cu sensul său propriu de mijloc pentru asigurarea respectării legii ; dar este adevărat că măsurile pe care le posedă nu sunt direcţionate în mod sistematic sau centralizat şi că, din acest motiv, ele funcţionează precar. Această lipsă a sistemului este în mod evident nesatisfăcătoare, mai ales pentru acele state care sunt mai puţin capabile decât altele să-şi afirme propriile drepturi într-un mod eficace[20].

În acelaşi fel în care naţiunea este propria ei legiuitoare şi creatoarea propriilor tribunale şi a jurisdicţiei acestora, ea îşi este de asemenea propriul şerif şi poliţist. Atunci când individul *A* încalcă drepturile individului *B* din comunitatea naţională, instituţiile de aplicare a dreptului acestui stat vor interveni şi îl vor proteja pe *B* de *A*, obligându-l pe *A* să-i dea satisfacţie lui *B* conform legii. Nimic de acest gen nu există în sfera internaţională. Dacă statul *A* încalcă drepturile statului *B*, nici o instituţie de aplicare a legii nu va veni în sprijinul lui *B*. *B* are dreptul de a se ajuta singur dacă poate – adică dacă este îndeajuns de puternic în comparaţie cu *A* ca să întâmpine încălcarea drepturilor sale cu aplicarea propriilor acţiuni. Doar în condiţii excepţionale şi foarte limitate, sub forma ajutorului dat sieşi şi a apărării, dreptul intern dă victimelor unei încălcări a legii dreptul de a lua legea în propriile mâini şi de a o aplica împotriva celui care a încălcat-o. Ceea ce este o excepţie strict limitată în dreptul intern constituie un principiu de aplicare a legii în dreptul internaţional. Conform acestui principiu, victima unei încălcări a legii, şi nimeni în afară de ea, are *dreptul* de a aplica legea împotriva celui care a încălcat-o. Nimeni nu are *obligaţia* de a o aplica.

Nu poate exista un sistem de drept mai primitiv şi mai slab decât acesta, întrucât el lasă aplicarea legii pe seama vicisitudinilor distribuţiei de putere dintre cel care a încălcat legea şi victima încălcării. El îi facilitează celui puternic atât încălcarea legii, cât şi aplicarea ei, punând în consecinţă în pericol drepturile celui slab. O mare putere poate încălca drepturile unei naţiuni mici fără a trebui să se teamă de sancţiuni

---

20. *The Law of Nations*, pp. 92-93 (citat cu acordul The Clarendon Press, Oxford).

eficace din partea celei de-a doua. Îşi poate permite să acţioneze împotriva naţiunii mici cu măsuri de forţă sub pretextul încălcării drepturilor sale, indiferent dacă presupusa infracţiune de drept internaţional s-a petrecut de fapt sau dacă gravitatea sa justifică severitatea măsurilor luate.

Naţiunea mică trebuie să caute să-şi protejeze drepturile cu ajutorul unor prieteni puternici ; doar în acest fel poate spera să se împotrivească, cu şanse de reuşită, unei încercări de încălcare a drepturilor sale. Dacă un asemenea ajutor poate fi aşteptat este o chestiune care nu ţine de dreptul internaţional, ci de interesul naţional, aşa cum este el conceput de către naţiunile care trebuie să hotărască dacă să vină sau nu în ajutorul membrului slab al comunităţii internaţionale. Cu alte cuvinte, dacă o încercare de aplicare a dreptului internaţional va fi făcută sau nu şi dacă încercarea va avea sau nu succes nu depinde în primul rând de consideraţiile juridice şi de funcţionarea dezinteresată a mecanismelor de aplicare a legii. Atât încercarea, cât şi succesul depind de consideraţiile politice şi de distribuţia reală a puterii într-un caz particular. Protejarea drepturilor unei naţiuni slabe, ameninţată de una puternică, este atunci determinată de balanţa de putere care funcţionează în acea situaţie particulară. Astfel, drepturile Belgiei au fost apărate în 1914 împotriva încălcării lor de către Germania, întrucât apărarea acelor drepturi a părut să fie cerută de interesele naţionale ale unor vecini puternici. În mod similar, când în 1950 Coreea de Sud a fost atacată de către Coreea de Nord, preocuparea faţă de menţinerea balanţei de putere în Orientul Îndepărtat şi a stabilităţii teritoriale în toată Asia a îndemnat Statele Unite şi pe unii dintre aliaţii lor, precum Franţa şi Marea Britanie, să vină în ajutorul Coreei de Sud. Pe de altă parte, drepturile Columbiei, atunci când Statele Unite au susţinut revoluţia din 1903 care a condus la înfiinţarea Republicii Panama, şi drepturile Finlandei, atunci când a fost atacată de către Uniunea Sovietică în 1939, au fost încălcate fie fără a fi pedepsite, fie, cum a fost cazul Finlandei, fără intervenţia unor sancţiuni eficace. Acolo nu a existat nici o balanţă de putere care să fi putut proteja aceste naţiuni.

Trebuie evidenţiat totuşi că situaţia existentă este mult mai puţin deprimantă decât ar putea să sugereze analiza anterioară. În mare parte, regulile de drept internaţional sunt în general respectate de toate naţiunile, fără vreo constrângere reală, întrucât în general este în interesul tuturor naţiunilor să-şi onoreze obligaţiile din dreptul internaţional. O naţiune va ezita să încalce drepturile diplomaţilor străini stabiliţi în capitala sa, întrucât are un interes, identic cu interesele tuturor celorlalte naţiuni, în respectarea universală a regulilor de drept internaţional care le extind protecţia asupra propriilor reprezentanţi diplomatici în capitalele străine, precum şi asupra diplomaţilor străini din propria capitală. O naţiune va fi de asemenea refractară în a-şi ignora obligaţiile dintr-un tratat comercial, deoarece beneficiile pe care le aşteaptă din aplicarea tratatului de către celelalte părţi contractante sunt complementare celor anticipate de la acesta. Ar putea fi în situaţia de a pierde mai mult decât ar câştiga dacă nu şi-ar îndeplini partea din învoială. Lucrurile funcţionează astfel mai ales pe o perioadă îndelungată, deoarece o naţiune care are reputaţia că nu-şi respectă obligaţiile comerciale va avea dificultăţi în a încheia tratate comerciale avantajoase.

Cele mai multe reguli de drept internaţional formulează în termeni juridici astfel de interese identice sau complementare. De aceea, aceste reguli se aplică în general,

şi nu există nevoia unei acţiuni specifice de aplicare a lor. În majoritatea cazurilor în care aceste reguli de drept internaţional sunt încălcate în ciuda comunităţii implicite de interese, partea nedreptăţită este compensată fie în mod voluntar, fie ca o consecinţă a adjudecării. Şi merită subliniat că dintre miile de asemenea decizii judecătoreşti care au fost pronunţate în ultimul secol şi jumătate, părţile care au pierdut au refuzat în mai puţin de zece cazuri executarea lor voluntară.

În acest fel, marea majoritate a regulilor de drept internaţional nu sunt în general afectate de slăbiciunea sistemului lor de punere în practică, întrucât supunerea voluntară previne de obicei apariţia problemei aplicării. Aceasta devine acută totuşi în acea minoritate de cazuri importante şi spectaculoase în general, importante mai ales în contextul discuţiei noastre, în care supunerea faţă de dreptul internaţional şi de aplicarea acestuia are o influenţă directă asupra puterii relative a naţiunilor interesate. În acele cazuri, aşa cum am văzut, consideraţiile de putere, mai degrabă decât cele de drept, determină supunerea şi aplicarea. Două încercări au fost făcute pentru a remedia această situaţie şi pentru a da funcţiei executive a dreptului internaţional cel puţin aparenţa de obiectivitate şi centralizare. Ambele încercări au eşuat, din acelaşi motiv. O încercare, sub forma tratatelor de garanţie, poate fi urmărită până la începutul sistemului modern de state ; cealaltă, securitatea colectivă, a fost întreprinsă prima oară de către Pactul Ligii Naţiunilor.

Tratatele de garanţie

> Învăţând din trista experienţă că datoria sacră şi inviolabilă de a fi loial faţă de tratate nu este întotdeauna o asigurare demnă de încredere că ele vor fi respectate, oamenii au căutat să obţină garanţii împotriva trădărilor, mijloace pentru aplicarea respectării lor independent de buna-credinţă a părţilor contractante. O garanţie reprezintă unul dintre aceste mijloace. Atunci când cei care încheie un tratat de pace sau orice alt tratat nu sunt absolut siguri de respectarea sa, ei cer ca acesta să fie garantat de către un suveran puternic. Garantul promite să valideze termenii tratatului şi să obţină respectarea sa. Deoarece el se poate vedea obligat să utilizeze forţa dacă oricare dintre părţile contractante ar încerca să evite îndeplinirea promisiunilor, poziţia garantului este una pe care nici un suveran nu şi-o va asuma cu uşurinţă sau fără motive întemeiate. Conducătorii acţionează rareori astfel, în afară de cazul când nu au un interes indirect în respectarea tratatului sau dacă nu sunt influenţaţi de motive de prietenie[21].

Această declaraţie a lui Vattel, cea mai mare autoritate a secolului al XVIII-lea în materie de drept internaţional, defineşte bine motivele şi conţinutul juridic al tratatelor de garanţie şi nu neglijează aluzia la natura lor problematică de substitute ale unei adevărate organizaţii centralizate de aplicare a dreptului internaţional.

Cel mai simplu tip de tratat de garanţie este exemplificat de ceea ce în general este considerat a fi primul tratat de acest gen din istoria modernă : Tratatul de la Blois din

---

21. Emmerich de Vattel, *The Law of Nations* (Carnegie Institution, Washington, 1916), cartea a II-a, § 235, p. 193.

1505 dintre Franța și Aragon, garantat de Anglia. Această garanție însemna că Anglia lua asupra ei obligația de a îndeplini sarcina de polițist în aplicarea acestui tratat, promițând să vegheze ca ambele părți să-l respecte.

Un tip mai avansat de garanție internațională se găsește, de exemplu, în garantarea integrității teritoriale a Turciei de către semnatarii Tratatului de la Paris din 1856 și ai Tratatului de la Berlin din 1878, în garantarea neutralității Belgiei și a Luxemburgului de către semnatarii tratatelor din 1831 și 1839 și, respectiv, din 1867. În Tratatul de Garanție Reciprocă din 16 octombrie 1925, care reprezintă o parte din așa-numitul Pact de la Locarno, Marea Britanie, Belgia, Franța, Germania și Italia „garantează colectiv și individual... menținerea statu-quoului care rezultă din frontierele dintre Germania și Belgia și dintre Germania și Franța, precum și inviolabilitatea frontierelor menționate". În acest tip de tratat de garanție, nu una, ci un grup de națiuni – în general majoritatea marilor puteri, dacă nu toate – se angajează, fie individual, fie colectiv, să aplice prevederile legale pe care le-au garantat împotriva oricărui agresor, indiferent cine ar fi acesta.

Pentru a fi capabile de a-și îndeplini funcția de substitut pentru instituțiile executive centralizate, ambele tipuri de tratate trebuie să satisfacă două cerințe prealabile: trebuie să fie eficace în îndeplinire, iar îndeplinirea trebuie să fie automată. Eficacitatea aplicării totuși este din nou o funcție a balanței de putere; cu alte cuvinte, ea depinde de distribuția de putere dintre națiunile garante și cel care încalcă legea. Distribuția de putere poate favoriza națiunile garante, în special în cazul unei garanții colective, dar nu neapărat. Mai ales în condițiile moderne ale războiului, pot fi imaginate cu ușurință situații în care o mare putere care încalcă legea ar fi capabilă să reziste presiunii unificate a unui număr mare de națiuni garante ce respectă legea.

Cu toate acestea, nesiguranța în aplicarea garanției este cea care îi viciază în totalitate eficacitatea. Unul dintre manualele serioase de drept internațional a indicat în mod adecvat multiplele portițe prin care garantul este capabil să se sustragă de la aplicarea tratatului fără a-l încălca. Citim în Oppenheim-Lauterpacht:

> Însă datoria garanților de a acorda... ajutorul promis statelor asigurate depinde de multe condiții și circumstanțe. Astfel, în primul rând, statul asigurat trebuie să-i ceară garantului ajutor. În al doilea rând, garantul trebuie să fie capabil să acorde ajutorul cerut în timp util. Atunci când, de exemplu, mâinile sale sunt legate din cauza unui război purtat împotriva unui stat terț sau atunci când este atât de slăbit de tulburări interne sau de alți factori, încât amestecul l-ar expune unui pericol serios, el nu este obligat să respecte cererea de ajutor. De asemenea, atunci când statul asigurat nu s-a supus sfatului anterior dat de către garant în ceea ce privește linia de conduită, nu este de datoria garantului de a oferi ajutor[22].

Cu alte cuvinte, obligația de a garanta supunerea față de dreptul internațional prin acțiuni de aplicare nu este mai stringentă – și, dacă este posibil, e chiar mai puțin stringentă – decât obligația de a supune adjudecării disputele printr-un tribunal

22. *International Law*, vol. I, p. 966 (citat cu acordul Longmans, Green & Co., Inc.).

internaţional. În ambele cazuri, obligaţia devine aproape fără valoare prin condiţii, rezerve şi excepţii care acoperă toate situaţiile neprevăzute posibile. Tratatele de garanţie lasă de fapt funcţia executivă în domeniul internaţional din punct de vedere practic, la fel de descentralizată cum ar fi şi fără acestea.

Securitatea colectivă

Securitatea colectivă este cea mai importantă încercare făcută în mod oficial pentru a depăşi deficienţele unui sistem complet descentralizat de aplicare a dreptului. În timp ce dreptul internaţional tradiţional lasă aplicarea legilor sale naţiunii vătămate, securitatea colectivă prevede aplicarea regulilor dreptului internaţional de către toţi membrii comunităţii de naţiuni, indiferent dacă aceştia au suferit sau nu vătămări în acel caz particular. Eventualul agresor trebuie atunci întotdeauna să se aştepte să se ciocnească de frontul comun al tuturor naţiunilor acţionând colectiv şi automat pentru apărarea dreptului internaţional. Ca ideal, securitatea colectivă este fără cusur ; este într-adevăr soluţia ideală pentru problema aplicării dreptului în comunitatea de naţiuni suverane. Dar cele două încercări care au fost făcute pentru a pune în practică ideea de securitate colectivă – articolul 16 al Pactului Ligii Naţiunilor şi capitolul VII al Cartei Naţiunilor Unite – nu reuşesc să ajungă la ideal. La rândul ei, practica existentă a membrilor acestor două organizaţii nu reuşeşte să ajungă la nivelul măsurilor colective autorizate de aceste două documente.

Articolul 16 al Pactului Ligii Naţiunilor

În timp ce Pactul Ligii Naţiunilor nu prezintă astăzi decât un interes istoric, primele trei paragrafe ale articolului 16[23] rămân cea dintâi încercare de a pune în vigoare

---

23. Articolul 16 al Pactului Ligii Naţiunilor stipulează :
Dacă un membru al Ligii recurge la război, contrar angajamentelor luate prin articolele 12, 13 sau 15, se consideră *ipso facto* că a comis un act de război contra tuturor celorlalţi membri ai Ligii. Aceştia se angajează să rupă imediat toate relaţiile comerciale sau financiare cu el, să interzică toate raporturile între cetăţenii lor şi cei ai statului care a încălcat pactul şi să facă să înceteze toate comunicaţiile financiare, comerciale sau personale între cetăţenii acelui stat şi cei ai oricărui alt stat, membru sau nu al Ligii.
În acest caz, Consiliul are datoria să recomande diverselor guverne interesate efectivele militare, navale sau aeriene cu care membrii Ligii vor contribui la forţele armate destinate a impune respectarea angajamentelor Ligii.
Membrii Ligii consimt, de asemenea, să-şi acorde sprijin reciproc în aplicarea măsurilor economice şi financiare ce vor fi luate în virtutea prezentului articol, pentru a reduce la minimum pierderile şi inconvenientele ce pot rezulta. Ei îşi acordă, de asemenea, sprijin reciproc pentru a rezista oricărei măsuri speciale îndreptate împotriva vreunuia dintre ei de către statul care a încălcat pactul. Ei adoptă dispoziţiile necesare pentru a facilita tranzitarea teritoriilor lor de către forţele oricărui membru al Ligii care participă la o acţiune comună destinată impunerii respectării angajamentelor Ligii.

un sistem de securitate colectivă. Sistemul de securitate colectivă prevăzut în aceste trei paragrafe este de la început limitat la un tip de încălcare a dreptului internaţional – adică recurgerea la război în cazul încălcării prevederilor pentru rezolvarea paşnică a disputelor internaţionale formulate în articolele 12, 13 şi 15 ale Pactului[24].

---

24. Articolele 12, 13 şi 15 stipulează :

Articolul 12

1. Membrii Ligii consimt că, dacă va apărea între ei vreun diferend susceptibil să provoace o ruptură, vor supune problema în chestiune arbitrajului sau hotărârii judecătoreşti sau anchetei Consiliului şi consimt ca în nici un caz să nu recurgă la război în decurs de trei luni după decizia membrilor comisiei de arbitraj sau hotărârea judecătorească sau raportul Consiliului.
2. În toate cazurile aflate sub incidenţa acestui articol, decizia comisiei de arbitraj sau hotărârea judecătorească se vor produce într-un interval de timp rezonabil, iar raportul Consiliului va fi prezentat în termen de şase luni de la data sesizării sale cu privire la diferend.

Articolul 13

1. Membrii Ligii convin că, ori de câte ori între ei va apărea un diferend susceptibil, în viziunea lor, de o soluţionare arbitrală sau judecătorească, şi care nu poate fi rezolvat de o manieră satisfăcătoare pe cale diplomatică, chestiunea va fi supusă integral arbitrajului sau reglementării judecătoreşti.

Printre acelea care sunt în general susceptibile de soluţionare arbitrală sau judecătorească, sunt declarate diferendele relative la interpretarea unui Tratat, la orice chestiune de drept internaţional, la existenţa oricărui fapt care, dacă este stabilit, ar constitui încălcarea unui angajament internaţional, precum şi la întinderea sau natura reparaţiei cuvenite pentru acea încălcare.

Pentru examinarea oricărui astfel de diferend, curtea căreia îi va fi înaintată cauza va fi Curtea Permanentă de Justiţie Internaţională, instituită în conformitate cu Articolul 14, sau orice tribunal agreat de părţile implicate în dispută sau stipulat în convenţiile anterioare dintre ele.

Membrii Ligii se angajează să execute cu bună-credinţă sentinţele pronunţate şi să nu recurgă la război împotriva oricărui membru al Ligii care li se va conforma. În cazul neîndeplinirii verdictului sau sentinţei, Consiliul va propune măsurile ce trebuie luate pentru a-i asigura efectul.

Articolul 15

Dacă între statele membre ale Ligii apare un diferend susceptibil de a antrena o ruptură şi dacă acest diferend nu este supus arbitrajului sau soluţionării judecătoreşti în conformitate cu Articolul 13, membrii Ligii convin să-l aducă în faţa Consiliului. În acest sens, este suficient ca unul dintre ei să aducă acest diferend la cunoştinţa Secretarului general, care va lua toate măsurile în vederea unei anchete şi a unei examinări complete.

În cel mai scurt timp, Părţile trebuie să-i comunice expunerile propriilor cauze cu toate faptele pertinente şi piesele justificative. Consiliul poate ordona publicarea lor imediată. Consiliul se va strădui să asigure reglementarea diferendului. Dacă reuşeşte acest lucru, va publica, în măsura în care consideră că este util, o expunere relatând faptele, explicaţiile cu privire la dispută şi termenii reglementării.

Pentru toate celelalte încălcări ale dreptului internaţional este disponibil doar sistemul individualizat, descentralizat de aplicare a legii prevăzut de către dreptul internaţional general.

Încălcările dreptului internaţional care au pus în funcţiune primele trei paragrafe ale articolului 16 creează următoarele patru efecte juridice: 1) Despre naţiunea agresoare „se consideră că a comis un act de război împotriva tuturor celorlalte membre ale Ligii". 2) Cele din urmă au obligaţia legală de a izola naţiunea agresoare, printr-un boicot total, de orice fel de legătură cu oricare alt membru al comunităţii de naţiuni. 3) Consiliul Ligii are obligaţia legală de a recomanda naţiunilor membre contribuţia militară pe care trebuie să o aducă pentru apărarea prevederilor încălcate ale Pactului. 4) Membrii Ligii au obligaţia legală de a-şi acorda reciproc tot ajutorul economic şi militar pentru aplicarea acţiunii colective.

Textul exact al acestor prevederi pare a crea obligaţii automate cu un caracter colectiv în ceea ce priveşte punctele 1), 2) şi 4). Dar referitor la punctul 3), care este în mod evident cel mai important, acesta se autolimitează la o recomandare pe care naţiunile membre trebuie să fie libere fie să o accepte, fie să o respingă, după cum doresc. Aparenţele punctelor 1), 2) şi 4) sunt totuşi înşelătoare. Rezoluţiile interpretabile, acceptate de către Adunarea Ligii din 1921 şi considerate în general a avea autoritate de fapt, dacă nu de drept, au eliminat aproape elementele obligatorii şi automate ale articolului 16 şi au redus obligaţiile aparente

---

Dacă diferendul nu a putut fi soluţionat, Consiliul redactează şi publică un raport, votat fie cu unanimitate, fie cu majoritatea voturilor, pentru a face cunoscute circumstanţele diferendului şi soluţiile pe care le recomandă a fi cele mai echitabile şi mai adecvate speţei. Orice membru al Ligii reprezentat în Consiliu poate publica la rândul său o expunere a faptelor şi propriile sale concluzii.

Dacă raportul Consiliului este acceptat în unanimitate, votul reprezentanţilor părţilor nefiind luat în calculul acestei unanimităţi, membrii Ligii se angajează să nu recurgă la război împotriva nici uneia dintre părţile care se conformează concluziilor raportului.

În cazul în care Consiliul nu reuşeşte să obţină acceptarea raportului de către toţi membrii săi, alţii decât reprezentanţii oricărei părţi implicate în diferend, membrii Ligii îşi rezervă dreptul de a acţiona aşa cum vor considera necesar, pentru menţinerea dreptului şi a justiţiei.

Dacă una dintre părţi pretinde şi dacă Consiliul recunoaşte că diferendul se referă la o chestiune pe care dreptul internaţional o lasă în competenţa exclusivă a acelei Părţi, Consiliul va constata cele de mai sus într-un raport, dar fără a recomanda vreo soluţie.

Consiliul poate, în toate cazurile prevăzute în prezentul articol, să aducă diferendul în faţa Adunării.

Adunarea va fi sesizată cu privire la diferend la cererea uneia dintre părţi, cu condiţia ca această cerere să fie prezentată în termen de paisprezece zile de la aducerea diferendului în faţa Consiliului.

În orice chestiune adusă în faţa Adunării, dispoziţiile prezentului articol şi cele ale Articolului 12 referitor la acţiunea şi puterile Consiliului, se aplică de asemenea acţiunii şi puterilor Adunării. Se consideră că un raport elaborat de Adunare, cu aprobarea membrilor Ligii reprezentaţi în Consiliu, şi a unei majorităţi a celorlalţi membri ai Ligii, excluzând în fiecare caz reprezentanţii părţilor, are aceeaşi forţă cu un raport al Consiliului adoptat cu unanimitatea membrilor săi, exceptaţi fiind reprezentanţii părţilor.

din text la simple recomandări susţinute de nimic altceva decât de autoritatea morală a Consiliului Ligii[25].

Mai întâi de toate, Rezoluţiile, spre deosebire de scopul aparent al articolului 16, întemeiază caracterul individualizat, descentralizat al sancţiunilor Ligii, declarând că este de datoria fiecărei naţiuni membre de a decide ea însăşi dacă a fost comisă o încălcare a dreptului internaţional şi dacă, prin urmare, articolul 16 ar trebui totuşi să se aplice. În plus, aşa cum interpretează Rezoluţiile, punctul 1) autorizează membrii Ligii să recurgă la război împotriva statului agresor, dar nu creează, aşa cum ar indica înţelesul exact, o obligaţie juridică în acest sens. În ceea ce priveşte punctele 2) şi 4), Rezoluţiile lasă naţiunilor decizia legată de măsurile pe care doresc să le ia împotriva

25. Rezoluţiile relevante stipulează următoarele :

3. Acţiunea unilaterală a statului care încalcă Pactul nu poate crea starea de război : ea doar le dă dreptul membrilor Ligii să recurgă la acţiuni de război sau să se declare în stare de război cu statul care a încălcat Pactul. În concordanţă însă cu spiritul Ligii Naţiunilor, ele ar trebui, cel puţin la început, să încerce să evite războiul şi să reinstaureze pacea prin intermediul presiunilor economice.

4. Este de datoria fiecărui membru al Ligii să decidă singur dacă a fost comisă o încălcare a Pactului. Membrilor Ligii li se cere, prin clauzele specifice ale Pactului, să-şi îndeplinească datoriile în conformitate cu articolul 16, datorii care nu pot fi neglijate fără încălcarea obligaţiilor contractuale.

9. Toate statele trebuie tratate la fel în privinţa aplicării măsurilor de presiune economică, cu următoarele excepţii :

(a) Ar putea apărea necesitatea de a recomanda unor state punerea în practică a anumitor măsuri speciale.

(b) Dacă se consideră că în cazul anumitor state ar fi bine să se amâne, în întregime sau parţial, aplicarea efectivă a sancţiunilor economice stipulate în articolul 16, o astfel de amânare nu va fi permisă decât în măsura în care este utilă pentru succesul planului comun de acţiune sau pentru reducerea la minimum a pierderilor şi problemelor care pot rezulta pentru unii membri ai Ligii din aplicarea sancţiunilor.

10. Nu pot fi decise cu anticipaţie şi în detaliu diversele măsuri de natură economică, comercială şi financiară care să fie luate în fiecare caz în care trebuie aplicate presiuni economice. Consiliul va recomanda membrilor Ligii un plan de acţiune comun atunci când este cazul.

11. Întreruperea relaţiilor diplomatice se poate limita la început la retragerea şefilor misiunilor diplomatice.

12. Relaţiile consulare pot fi menţinute.

13. Pentru ruperea relaţiilor dintre persoanele aparţinând statului care a încălcat Pactul şi cele aparţinând celorlalte state membre ale Ligii, va fi luată în considerare rezidenţa, şi nu naţionalitatea.

14. În cazurile în care aplicarea măsurilor economice se prelungeşte, pot fi luate măsuri tot mai dure. Privarea de hrană a populaţiei civile a statului care a încălcat Pactul va fi considerată o măsură extrem de drastică, ce va fi aplicată doar în cazul în care celelalte măsuri aflate la îndemână sunt în mod clar neadecvate.

15. Corespondenţa şi alte metode de comunicare vor fi supuse unor reglementări speciale.

16. Serviciile umanitare îşi vor continua funcţionarea.

Pentru textul complet, vezi Liga Naţiunilor, *Official Journal*, suplimentul special nr. 6 (octombrie 1921), pp. 24 şi urm.

agresorului și una în sprijinul celeilalte. Consiliul acționează ca o simplă instituție de coordonare, cu puterea de a face recomandări referitoare la ce măsuri s-ar cuveni a fi luate, în cât timp și de care națiuni, dar fără autoritatea de a constrânge membrii împotriva voinței lor.

Pe scurt, în timp ce obligația de a acționa sub articolul 16 rămâne descentralizată, acțiunile decise de fiecare națiune trebuie îndeplinite sub conducerea centralizată a Consiliului Ligii. Rezoluțiile fac un pas înainte în centralizarea tehnicii acțiunii de aplicare decise de o serie de națiuni. Dar, în ceea ce privește caracterul obligatoriu și automat al acțiunii de aplicare, ele îndeplinesc aceeași funcție pe care o au rezervele în cazul adjudecării obligatorii, respectiv excepțiile și condițiile în cazul tratatelor de garanție – reducerea până la dispariție a caracterului obligatoriu a ceea ce se pretinde a fi o obligație juridică.

Reformularea articolului 16 de către Rezoluțiile Adunării înseamnă o reafirmare a caracterului descentralizat al aplicării legii. Practica Ligii Națiunilor demonstrează împotrivirea națiunilor membre de a se folosi chiar și de oportunități limitate pentru aplicarea centralizată a sancțiunilor pe care o oferă articolul 16 reformulat. Măsurile colective de implementare din articolul 16 au fost aplicate doar în unul dintre cele cinci cazuri în care, fără îndoială, un membru al Ligii a recurs la război încălcând Pactul. În ceea ce privește conflictul sino-japonez care a început în 1931, Adunarea Ligii Națiunilor a constatat în unanimitate că „fără nici o declarație de război, o parte a teritoriului chinez a fost ocupat cu forța de către trupele japoneze"[26] și că ostilitățile inițiate de Japonia au avut loc între trupele guvernelor chinez și japonez. Totuși, Adunarea a constatat și că Japonia nu a recurs la război încălcând Pactul și că, de aceea, articolul 16 nu se aplica.

În 1934, în timpul Războiului pentru Chaco din 1932-1935, când Paraguayul a continuat ostilitățile împotriva Boliviei încălcând Pactul, mulți membri ai Ligii au limitat embargoul de arme, impus inițial asupra ambilor beligeranți, la Paraguay. Aceasta a fost o măsură discriminatorie, care nu reușea să se conformeze spiritului și literei primului paragraf al articolului 16. Când Japonia, care între timp se retrăsese din Ligă, a invadat China în 1937, Adunarea a considerat că Japonia a încălcat Tratatul celor Nouă Puteri din 1922 și Pactul Briand-Kellogg, că articolul 16 era aplicabil și că membrii Ligii aveau dreptul de a lua individual măsuri de forță conform acelei prevederi. Asemenea măsuri nu au fost luate niciodată. Când Uniunea Sovietică a pornit la război împotriva Finlandei în 1939, a fost exclusă din Ligă prin articolul 16, paragraful 4, dar nici o acțiune colectivă de forță nu a fost întreprinsă împotriva ei.

Spre deosebire de aceste cazuri, Adunarea generală a considerat în 1935 că invazia Etiopiei de către Italia a constituit un act de război în înțelesul și cu încălcarea Pactului și că, de aceea, articolul 16, paragraful 1, trebuia aplicat. În consecință, s-au hotărât și s-au aplicat sancțiuni economice colective împotriva Italiei. Totuși, cele două măsuri prevăzute de articolul 16, paragraful 1, care ofereau cea mai bună șansă

26. „League of Nations Assembly Report on the Sino-Japanese Dispute", *American Journal of International Law*, vol. 27 (1933), supliment, p. 146.

pentru triumful dreptului internațional în acele circumstanțe și care cu toată probabilitatea i-ar fi impus Italiei să-și înceteze atacul asupra Etiopiei – și anume, un embargo asupra transporturilor de petrol către Italia și închiderea Canalului de Suez – nu au fost luate. „Cu toate acestea", spune Sir H. Lauterpacht, „deși sancțiunile articolului 16, paragraful 1, au fost puse în funcțiune în mod oficial și deși a fost înființată o mașinărie elaborată în vederea aplicării lor succesive și graduale, natura acțiunii întreprinse a fost astfel încât să sugereze că măsurile represive au fost adoptate mai degrabă ca o manifestare a dezaprobării morale decât ca un mijloc eficace de coerciție"[27].

Putem, prin urmare, să rezumăm încercările de a înființa un sistem centralizat de aplicare a legii prin articolul 16 al Pactului, spunând că în majoritatea cazurilor în care s-ar fi justificat aplicarea sancțiunilor, ele nu au fost aplicate deloc. În singurul caz în care au fost aplicate, acest lucru a fost făcut atât de ineficient, încât a asigurat de fapt atât eșecul lor, cât și succesul statului recalcitrant.

Capitolul VII al Cartei Națiunilor Unite

Capitolul VII al Cartei Națiunilor Unite, alcătuit din articolele 39-51, constituie echivalentul articolului 16 al Pactului Ligii Națiunilor ca încercare de a învinge slăbiciunea unui sistem descentralizat de aplicare a dreptului internațional. Astfel, el reprezintă un mare pas înainte spre înființarea unei instituții centralizate de aplicare a legii. Articolele 39, 41 și 42 ale Cartei, care reprezintă inima sistemului Organizației Națiunilor Unite de aplicare a legii, merg dincolo de orice intenție a Pactului Ligii Națiunilor sau a oricărei alte prevederi de drept internațional. Ele sunt totuși supuse la trei condiții și excepții importante care, așa cum vom vedea, limitează și în anumite circumstanțe chiar anulează centralizarea aplicării legii.

Pactul Ligii Națiunilor lasă națiunile individuale să decidă dacă a fost încălcat Pactul. Rezoluția 4, explicând articolul 16 al Pactului, formulează : „Este de datoria fiecărui membru al Ligii să decidă dacă a fost comisă o încălcare a Pactului". Conform Rezoluției 6, Consiliul Ligii nu pronunță nici o decizie în această chestiune, ci doar o recomandare având nimic mai mult decât o autoritate morală. Dimpotrivă, articolul 39 al Cartei ONU spune : „Consiliul de Securitate va determina existența oricărei amenințări la adresa păcii, orice încălcare a păcii sau act de agresiune și va... decide ce măsuri vor trebui luate în conformitate cu articolele 41 și 42 pentru a menține sau restabili pacea și securitatea internaționale". Consiliul de Securitate, și nu statele membre, este cel care decide oficial în ce situații vor fi luate măsurile de forță. O asemenea decizie nu este o recomandare a cărei înfăptuire să depindă de voința statelor membre, ci le obligă pe ultimele, care în articolul 25 al Cartei „sunt de acord să accepte și să îndeplinească deciziile Consiliului de Securitate conform prezentei Carte".

Același tip de decizie obligatorie, oficială din partea Consiliului de Securitate, determină acțiunile de forță care trebuie întreprinse într-un caz anume, iar aici din

27. Oppenheim-Lauterpacht, *International Law* (ediția a VI-a, 1944), vol. II, pp. 139-140 (citat cu acordul Longmans, Geen & Co., Inc.).

nou voinţa statelor membre nu este deloc prinsă în schemă. Referitor la sancţiunile economice de care se ocupă articolul 41, Consiliul de Securitate poate „decide" şi „cere oficial" membrilor să se conformeze deciziilor sale. Referitor la sancţiunile militare, prevăzute în articolul 42, Consiliul de Securitate „poate... acţiona". Cu scopul de a face posibilă acţiunea militară a Consiliului de Securitate, articolul 43 impune asupra statelor membre obligaţia „de a pune la dispoziţia Consiliului de Securitate... forţele armate, asistenţa şi facilităţile... necesare pentru a menţine pacea şi securitatea internaţionale" şi articolul 45 accentuează această obligaţie mai ales în ceea ce priveşte contingentele de aviaţie „pentru acţiunea comună internaţională de forţă". Aceste obligaţii trebuie îndeplinite prin intermediul acordurilor dintre statele membre şi Consiliul de Securitate. Acordurile vor trebui să determine „numărul şi tipul de forţe, gradul lor de pregătire şi dispunerea generală în teren, precum şi natura facilităţilor şi a asistenţei care trebuie furnizate".

Aceste înţelegeri reprezintă unicul element descentralizat în schema de aplicare din capitolul VII al Cartei întrucât, refuzând să consimtă la mai mult decât o contribuţie modestă la efortul militar al Consiliului de Securitate, o naţiune se află în poziţia de a-şi limita în mod corespunzător obligaţiile sale ulterioare rezultate din deciziile Consiliului de Securitate. Or, refuzând întru totul acordul, ea se poate sustrage complet de la obligaţia de a participa la acţiunile militare de forţă decise de Consiliul de Securitate. Cu alte cuvinte, factorul militar al mecanismului de aplicare din capitolul VII poate exista şi poate fi pus în funcţiune doar cu condiţia ca statele membre să consimtă separat să-i permită să existe şi să funcţioneze. De îndată ce contingentele militare au fost create prin acorduri separate, Consiliul de Securitate este cel mai important, iar puterile discreţionare ale naţiunilor contractante încetează, cel puţin între limitele legii Cartei.

De fapt, statele membre sunt capabile încă, chiar şi după încheierea acordurilor, să refuze, încălcându-şi obligaţiile stipulate în articolul 43, să ia în considerare „apelul" Consiliului de Securitate şi să pună la dispoziţia acestuia trupele şi facilităţile militare la care s-a consimţit. Ele pot astfel să lase Consiliul de Securitate fără puterea de a acţiona. Aceasta însă ar fi un fel de „rebeliune" şi, ca atare, un act ilegal, posibilitate pe care toate instituţiile militare trebuie să o ia în considerare. Spre deosebire de alte instituţii militare totuşi, instituţia militară a Organizaţiei Naţiunilor Unite înfruntă posibilitatea de a nu mai exista dacă subiecţii de drept nu se însărcinează prin acorduri voluntare să o facă să existe.

Prevederile Cartei relative la măsurile militare de aplicare a dreptului au rămas în mare măsură inactive, deoarece nici un acord nu a fost încheiat conform articolului 43. În consecinţă, se aplică articolul 106 al Cartei. Acest articol prevede că, în absenţa unor asemenea acorduri, Statele Unite, Marea Britanie, Uniunea Sovietică, China şi Franţa vor trebui să „se consulte una cu cealaltă şi, când evenimentele o cer, cu alte membre ale Organizaţiei Naţiunilor Unite, având în vedere că o asemenea acţiune comună din partea organizaţiei ar putea fi necesară pentru scopul de a menţine pacea şi securitatea internaţionale". Prin aceasta, Carta ONU se întoarce la descentralizarea utilizării forţei care se găsea în articolul 16 al Pactului Ligii Naţiunilor şi în dreptul internaţional comun. În acest fel, voinţa statelor – adică descentralizarea – pe care o

găsim la baza dreptului internațional în ceea ce privește legiferarea și adjudecarea ține și acum de esența aplicării legii, în ceea ce privește existența instituției militare a ONU și, în absența ei, utilizarea forței pentru apărarea Cartei.

Această condiție a sistemului de aplicare a capitolului VII din Carta Națiunilor Unite nu are neapărat o natură organică, întrucât ea devine în mod automat irelevantă dacă și atunci când au fost încheiate acordurile despre care vorbește articolul 43. Carta conține totuși două prevederi cu un caracter diferit. Aplicarea lor nu este dependentă de vreun eveniment întâmplător precum cel prevăzut de către articolul 106. Ele limitează funcționarea sistemului de aplicare a capitolului VII în mod necesar și permanent. Unul este articolul 51, iar celălalt se regăsește în articolul 27, paragraful 3.

Articolul 51 stipulează că „nimic din prezenta Cartă nu va afecta dreptul de apărare individuală sau colectivă dacă un atac armat survine împotriva unui membru al Organizației Națiunilor Unite". În absența elementului de aplicare a legii, apărarea individuală ca drept de a întâmpina un atac cu o forță proporțională este o excepție a aplicării centralizate a legii, inerentă în toate sistemele de drept, interne sau internaționale. Ea ar limita mecanismul Organizației Națiunilor Unite de aplicare a legii chiar dacă nu ar fi recunoscută în mod expres de articolul 51. Apărarea colectivă, pe de altă parte, este nouă în terminologia juridică și poate fi considerată chiar o contradicție în termeni. Ceea ce țintește în mod intenționat articolul 51 este recunoașterea dreptului oricărei națiuni, indiferent dacă este sau nu atacată în mod direct, de a veni în ajutorul oricărei națiuni care a fost astfel atacată. Acest lucru este totuși echivalent cu reafirmarea principiului tradițional al dreptului comun internațional : națiunea vătămată este cea care trebuie să aplice dreptul internațional împotriva agresorului, iar acea națiune se poate baza pe cooperarea voluntară a altor națiuni pentru a face ca dreptul internațional să triumfe. Atât timp cât încălcarea dreptului internațional ia forma unui atac armat, articolul 51 reafirmă descentralizarea aplicării legii nu doar pentru națiunea direct vătămată, ci, de asemenea, și pentru celelalte națiuni.

Este adevărat că în conformitate cu articolul 51 această reafirmare trebuie să îndeplinească trei condiții. Ele au totuși un caracter mai degrabă verbal decât real. În primul rând, dreptul la apărare colectivă va trebui să rămână intact doar „până când Consiliul de Securitate va fi luat măsurile necesare pentru a menține pacea și securitatea". În al doilea rând, măsurile luate în cadrul apărării colective trebuie raportate imediat către Consiliul de Securitate. Și, în al treilea rând, asemenea măsuri nu vor afecta autoritatea și responsabilitatea Consiliului de Securitate de a acționa el însuși într-un mod adecvat.

În timp ce a doua condiție este evident redundantă, deoarece mai oferă o dată informația pe care Consiliul de Securitate va fi primit-o deja prin intermediul presei, al radioului sau al canalelor diplomatice obișnuite, celelalte două condiții sunt, având în vedere situațiile care probabil că se pot petrece, lipsite de fapt de o importanță practică. Un atac armat al lui *A* împotriva lui *B*, în al cărui ajutor *C*, *D* și *E* vin cu forțe aeriene, terestre și navale, pune Consiliul de Securitate, mai ales în condițiile războiului modern, în fața unui fapt împlinit, față de care trebuie să-și adapteze măsurile de forță. Atacurile aeriene vor fi fost înfăptuite, bătăliile vor fi fost duse, teritoriile vor fi fost ocupate, adică un război în toată legea va fi fost început prin

dreptul la apărare colectivă. Consiliul de Securitate, departe de a putea să oprească acel război și să-l înlocuiască cu propriile măsuri de forță, poate doar să participe la acest război în termeni care vor fi în mod necesar subordonați strategiei statelor beligerante, angajate deja în ostilitățile pe scară largă. De îndată ce a început o măsură de apărare colectivă, o coaliție poate primi aprobarea juridică și politică, precum și sprijinul activ al Organizației Națiunilor Unite. Cu greu însă își va pierde caracterul inițial și se va transforma într-o acțiune de forță sub îndrumarea reală a Consiliului de Securitate.

Dreptul de veto

Cheia adevărată a sistemului de forță al Organizației Națiunilor Unite, afectând fiecare acțiune ce trebuie luată de către Consiliul de Securitate sub prevederile capitolului VII, este articolul 27, paragraful 3, din Cartă. El stipulează că „deciziile Consiliului de Securitate... vor trebui luate prin votul afirmativ a nouă membri, incluzând voturile favorabile ale membrilor permanenți". Membrii permanenți, conform articolului 23, sunt China, Franța, Marea Britanie, Uniunea Sovietică și Statele Unite. Aceasta înseamnă că este nevoie de consimțământul tuturor celor cinci membri permanenți pentru a pune în mișcare mașinăria de forță din capitolul VII. Dezacordul unuia dintre membrii permanenți este suficient pentru a face imposibilă îndeplinirea oricărei măsuri de forță chiar și atunci când toți ceilalți paisprezece membri ai Consiliului de Securitate au fost de acord. Cu alte cuvinte, fiecare dintre membrii permanenți are drept de veto în ceea ce privește orice măsură de forță care trebuie luată conform capitolului VII al Cartei.

Astfel, dreptul de veto reintroduce în sistemul ONU de aplicare a legii principiul descentralizării, prin aceea că face ca funcționarea sistemului să fie dependentă de voința fiecăruia dintre membrii permanenți. Prevederile capitolului VII, care, așa cum am văzut, constituie în sine un pas important către centralizarea aplicării legii, trebuie citite ținând cont de articolul 27, paragraful 3, care le privează de o mare parte a efectului lor centralizator. Mai ales le face incapabile să îndeplinească funcția care ne interesează aici mai presus de orice – și anume, să impună limite eficiente luptei pentru putere de pe scena internațională. Trei consecințe ale dreptului de veto merită subliniate astfel în mod special.

Mai întâi de toate, dreptul de veto elimină orice posibilitate ca măsurile centralizate de aplicare a legii să fie aplicate împotriva oricăruia dintre membrii permanenți. Un membru permanent, ca potențială victimă a unor asemenea măsuri de forță, s-ar opune simplu prin veto stabilirii, cerute de Consiliul de Securitate prin articolul 39, existenței „vreunei amenințări la adresa păcii, o încălcare a păcii sau un act de agresiune" și, prin urmare, existenței vreunui temei juridic pentru luarea măsurilor de forță. Chiar și ridicarea problemei unor asemenea măsuri ar fi astfel împiedicată.

În al doilea rând, dacă, având în vedere articolul 27, paragraful 3, Consiliul de Securitate este capabil de a pune în funcțiune mașinăria de forță a Cartei, acesta poate proceda astfel doar în ceea ce privește puterile mici și mijlocii, adică acelea care nu se află printre membrii permanenți ai Consiliului de Securitate și, de aceea, nu pot

face imposibile prin veto măsurile centralizate de forţă. Totuşi, dat fiind dreptul de veto al marilor puteri, asemenea măsuri vor fi aplicate chiar şi împotriva puterilor mici şi mijlocii doar în circumstanţe extraordinare. Aşa cum este constituită în prezent politica internaţională, multe dintre puterile mici şi mijlocii sunt strâns aliniate cu una sau cu alta dintre marile puteri care domină scena internaţională. Este puţin probabil să comită o încălcare a dreptului internaţional care să necesite măsuri de forţă conform capitolului VII al Cartei fără încurajarea sau, cel puţin, fără consimţământul marii puteri cu care sunt aliniate. Chiar şi fără o asemenea alianţă, orice schimbare a statu-quoului dintre două naţiuni mici de oriunde din lume va avea repercusiuni asupra poziţiilor relative de putere ale statelor puternice care sunt membre permanente ale Consiliului de Securitate. Strategia politică şi militară globală a timpului nostru face acest lucru inevitabil.

Dacă aceşti membri permanenţi îşi vor da sau nu consimţământul unanim pentru măsurile de forţă împotriva unei naţiuni mijlocii sau mici va depinde, prin urmare, nu atât de chestiunile de drept internaţional, cât de relaţiile de putere dintre membrii permanenţi. Dacă ultimii nu sunt aţâţaţi unul împotriva altuia în confruntările pentru putere existente, ei pot să fie de acord cu măsurile de forţă centralizate întrucât atunci pot să prevadă cu relativ calm orice schimbare viitoare în relaţiile de putere dintre două naţiuni în litigiu. Ori de câte ori, pe de altă parte, doi sau mai mulţi membri permanenţi sunt angajaţi activ în competiţia pentru putere şi deci când asemenea măsuri de forţă vor avea o influenţă directă asupra poziţiilor de putere ale acestora, consimţământul unanim al membrilor permanenţi va fi imposibil de obţinut. Prin încuviinţarea măsurilor de forţă, cel puţin un membru permanent îşi va slăbi propria poziţie de putere prin slăbirea celei a prietenului şi aliatului său – adică a eventualei ţinte a măsurilor de forţă. Acel membru permanent va trebui să ia poziţie împotriva a ceea ce el consideră a fi propriul interes naţional. O asemenea eventualitate trebuie să fie, desigur, privită cu neîncredere. În orice caz, punerea în funcţiune a măsurilor centralizate de forţă din capitolul VII depinde de voinţa membrilor permanenţi ai Consiliului de Securitate, acţionând individual. Centralizarea aplicării legii, atinsă în mare măsură de capitolul VII, este, prin urmare, anulată în mare parte de articolul 27, paragraful 3.

În final, dreptul de veto elimină de fapt condiţiile prin care articolul 51 încearcă să subordoneze dreptul la apărare colectivă sistemului centralizat de aplicare din capitolul VII, întrucât este greu să iei în considerare un caz de acţiune militară colectivă a unui număr de naţiuni în care să nu fie implicat de o parte sau de cealaltă cel puţin unul dintre membrii permanenţi ai Consiliului de Securitate. În asemenea circumstanţe totuşi, cerinţa de unanimitate a membrilor permanenţi, conform articolului 27, paragraful 3, fie împiedică Consiliul de Securitate să acţioneze în vreun fel, caz în care măsurile descentralizate de apărare vor predomina ca şi cum Organizaţia Naţiunilor Unite nu ar exista, fie concede să primească aprobarea de la Consiliul de Securitate a măsurilor descentralizate luate. În oricare dintre cazuri, ameninţarea sau realitatea dreptului de veto vor face imposibil pentru Consiliul de Securitate să ia măsuri centralizate de forţă în mod independent în prezenţa unor măsuri descentralizate deja luate.

Imaginea pe care o prezintă Carta ONU este, de aceea, diferită de dreptul internaţional comun doar prin potenţialităţile sale juridice, cu greu realizabile în condiţiile lumii actuale, dar nu şi în funcţionarea reală a sistemului său de aplicare a legii. Cea mai importantă sarcină a oricărui astfel de sistem este impunerea de restricţii eficace asupra luptei de putere. Organizaţia Naţiunilor Unite nu este capabilă să îndeplinească această sarcină acolo unde nevoia pentru executarea ei este cea mai mare – adică referitor la marile puteri, întrucât articolul 27, paragraful 3, din Cartă aşază marile puteri dincolo de raza de acţiune a oricărei măsuri de forţă care ar trebui luate conform Cartei. Atât timp cât se referă la celelalte naţiuni, articolele 51 şi 106 ale Cartei funcţionează ca nişte clauze importante asupra obligaţiilor generale din articolele 39, 41 şi 42. Situaţia politică generală, deoarece afectează relaţiile dintre membrii permanenţi ai Consiliului de Securitate, împreună cu articolul 27, paragraful 3, militează împotriva acţiunii efective a celui din urmă în domeniul aplicării legii.

Rezoluţia „Uniţi pentru pace"

Aceste slăbiciuni ale sistemului de securitate colectivă al ONU au devenit evidente odată cu agresiunea Coreei de Nord împotriva Coreei de Sud în iunie 1950. Consiliul de Securitate a putut să aplice prevederile Cartei pentru securitatea colectivă împotriva Coreei de Nord doar pentru că Uniunea Sovietică a lipsit temporar din acel organism şi, de aceea, nu putea să se opună prin veto rezoluţiilor relevante. Odată cu întoarcerea Uniunii Sovietice în Consiliul de Securitate, Adunării Generale i s-a cerut în mod oficial să preia sarcina de a organiza acţiunea colectivă a Organizaţiei Naţiunilor Unite. Atribuţiile Adunării Generale privitoare la măsurile de securitate colectivă sunt limitate prin articolele 10 şi 18 ale Cartei la a face recomandări statelor membre printr-o majoritate de două treimi. Stă în natura unei recomandări să fie lăsată la discreţia adresantului dacă doreşte sau nu să o urmeze. Prin urmare, măsurile de securitate colectivă, luate prin intermediul unor asemenea recomandări, sunt complet descentralizate.

Experienţa războiului din Coreea i-a făcut conştienţi pe majoritatea membrilor ONU de neputinţa Consiliului de Securitate – permanent în condiţiile mondiale actuale – de a se achita de funcţiile sale ca instituţie de securitate colectivă. Orice fel de măsuri de securitate colectivă ar putea Organizaţia Naţiunilor Unite să ia în viitor, ele vor trebui luate de Adunarea Generală. În consecinţă, în noiembrie 1950, Adunarea Generală a dat aşa-numita Rezoluţie „Uniţi pentru pace", care încearcă să consolideze Adunarea Generală ca principală instituţie pentru organizarea securităţii colective. Cele cinci principale trăsături ale sale sunt următoarele :

1. Adunarea Generală se poate întruni în douăzeci şi patru de ore în cazul în care Consiliul de Securitate este împiedicat prin veto de la exercitarea responsabilităţii sale fundamentale faţă de pacea şi securitatea internaţionale.
2. În asemenea cazuri Adunarea Generală poate recomanda statelor membre măsuri colective, incluzând utilizarea forţelor armate.
3. Recomandarea ca fiecare stat membru să menţină în forţele sale armate naţionale elemente care să poată fi disponibile imediat pentru a sluji ca unităţi ale Organizaţiei Naţiunilor Unite.

4. Înfiinţarea unei Comisii de Observare a Păcii pentru a observa şi raporta cu privire la orice zonă în care există tensiuni internaţionale.
5. Crearea Comitetului pentru Măsuri Colective pentru a studia şi raporta căile şi mijloacele pentru a întări pacea şi securitatea internaţionale conform Cartei ONU.

Comitetul pentru Măsuri Colective a raportat periodic către Adunarea Generală, care, în schimb, a emis rezoluţii aprobând activitatea Comitetului şi atrăgând atenţia statelor membre asupra lui.

Având în vedere faptul că Adunarea Generală are dreptul doar să recomande, dar nu şi să impună acţiunea din partea statelor membre, Rezoluţia „Uniţi pentru pace" şi activitatea Comitetului pentru Măsuri Colective pot avea scopul doar de a întări dorinţa şi capacitatea statelor membre de a acţiona rapid şi eficace în cazul în care Adunarea Generală ar recomanda o asemenea acţiune. Astfel, este normal că acest Comitet pentru Măsuri Colective s-a preocupat în primul rând de stimularea statelor membre de a lua măsuri, de coordonarea unor asemenea măsuri şi de susţinerea acestora prin consultanţa şi măsurile suplimentare ale agenţiilor specializate ale Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Rezoluţia „Uniţi pentru pace" şi Comitetul pentru Măsuri Colective, având în vedere limitele constituţionale între care funcţionează, nu pot încerca să modifice caracterul descentralizat al măsurilor de aplicare a legii pe care Adunarea Generală le poate recomanda statelor membre. Statele membre rămân la fel de libere cum au fost mereu de a se conforma sau nu acestor recomandări aşa cum consideră de cuviinţă. Descentralizarea formează însuşi fundamentul constituţional pe care se sprijină Rezoluţia „Uniţi pentru pace" şi pe baza căreia funcţionează Comitetul pentru Măsuri Colective. Rezoluţia şi Comitetul ratifică, să zicem, acea descentralizare şi încearcă să facă acţiunile descentralizate de impunere atât de eficace cât pot fi asemenea acţiuni descentralizate[28].

În realitate, impunerea dreptului internaţional rămâne deci la fel de descentralizată în Carta ONU cum am găsit-o în Pactul Ligii Naţiunilor şi în cutuma internaţională. Oriunde s-a făcut o încercare de a da dreptului internaţional eficacitatea unui sistem juridic centralizat, clauzele, restricţiile şi condiţiile politice generale sub care trebuie să acţioneze naţiunile în sistemul modern de state au anulat obligaţiile juridice prevăzute pentru a înfiinţa funcţii centralizate.

Nu s-au făcut deloc eforturi concertate pentru a reforma funcţia legislativă a dreptului internaţional. Dar s-au făcut încercări succesive pentru a reforma funcţia judecătorească şi executivă. Împotriva fiecărei asemenea încercări s-a reafirmat caracterul descentralizat al dreptului internaţional. În aceste condiţii, descentralizarea pare a ţine de esenţa dreptului internaţional. Iar principiul de bază care face descentralizarea inevitabilă se regăseşte în principiul suveranităţii.

28. Vezi totuşi pp. 500 şi urm. pentru modul în care transformarea politică atenuează descentralizarea.

19. Suveranitatea

Natura generală a suveranităţii

Condamnarea principiului suveranităţii de către cei care realizează legătura strânsă dintre acel principiu şi slăbiciunea unui sistem descentralizat de drept internaţional se întâlneşte mult mai frecvent decât o strădanie serioasă de a înţelege natura sa şi funcţia pe care o îndeplineşte în sistemul modern de state. În consecinţă, în ciuda eforturilor strălucite ale câtorva savanţi remarcabili, există o mare confuzie privind înţelesul termenului şi ceea ce este sau nu compatibil cu suveranitatea unei naţiuni anume.

Concepţia modernă asupra suveranităţii a fost formulată prima oară în ultima parte a secolului al XVI-lea cu referire la noul fenomen al statului teritorial. Se referea în termeni juridici la faptul politic fundamental al acelei epoci – apariţia unei puteri centralizate care îşi exercita autoritatea de a face şi de a aplica legea asupra unui teritoriu anume. Această putere, concentrată pe atunci în primul rând, dar nu neapărat, în mâinile unui monarh absolut, era superioară celorlalte forţe care se făceau simţite în acel teritoriu. Pe durata unui secol, ea a devenit de necontestat fie din interiorul teritoriului, fie din afara acestuia. Cu alte cuvinte, devenise predominantă.

Până la sfârşitul Războiului de Treizeci de Ani, suveranitatea ca putere supremă asupra unui teritoriu anume era un fapt politic, semnificând victoria conducătorilor teritoriali asupra autorităţii universale a împăratului sau papei, pe de o parte, şi asupra aspiraţiilor particulare ale baronilor feudali, pe de altă parte. Locuitorii Franţei au constatat că nimeni în afara puterii regale nu le putea da şi aplica ordine. Această experienţă a cetăţeanului francez a fost dublată de experienţa regelui Angliei sau a regelui Spaniei ; cu alte cuvinte, autoritatea supremă a regelui francez asupra teritoriului francez îi împiedica să-şi exercite vreo autoritate proprie asupra acelui teritoriu, cu excepţia permisiunii regelui francez însuşi sau prin înfrângerea acestuia în război. Dar deşi regele Angliei şi regele Spaniei nu aveau vreo putere în Franţa, ei aveau putere exclusivă în propriile lor teritorii.

Aceste fapte politice, prezente în experienţa contemporanilor, nu ar putea fi explicate prin teoria medievală asupra statului. Doctrina suveranităţii a înălţat aceste fapte politice la rangul unei teorii juridice şi astfel le-a dat atât aprobare morală, cât şi aparenţa de necesitate juridică. Monarhul era acum omnipotent în teritoriul său nu doar ca o chestiune de fapt politic, ci şi ca o chestiune de drept. El era singurul creator de lege umană – adică al întregului drept pozitiv –, dar nu era el însuşi supus

acesteia. El era deasupra legii, *legibus solutus*. Puterile sale nu erau totuşi nelimitate, întrucât rămânea constrâns de către dreptul divin aşa cum se revela în conştiinţa sa şi cum se manifesta în raţiunea umană ca drept natural.

Doctrina suveranităţii şi-a păstrat importanţa în tot cursul perioadei moderne a istoriei şi, sub forma suveranităţii populare, i-a furnizat statului naţional democratic o armă politică puternică. Totuşi, ea a fost de asemenea supusă reinterpretărilor, revizuirilor şi atacurilor, mai ales în domeniul dreptului internaţional. Sursa acestor îndoieli şi dificultăţi se află în aparenta incompatibilitate logică a două presupuneri care ţin de esenţa dreptului internaţional modern: presupunerea că dreptul internaţional impune limitări juridice asupra naţiunilor şi presupunerea că aceleaşi naţiuni chiar sunt suverane – adică autorităţi supreme în crearea şi aplicarea legii –, dar nu sunt ele însele supuse constrângerilor juridice. Adevărul totuşi este că suveranitatea este incompatibilă doar cu un sistem de drept internaţional puternic şi eficace, deoarece acesta este centralizat. Nu este deloc incompatibilă cu o ordine juridică internaţională descentralizată şi, de aceea, slabă şi ineficace, întrucât suveranitatea naţională este chiar sursa acelei descentralizări, slăbiciuni şi ineficienţe.

Dreptul internaţional este o ordine juridică descentralizată într-un dublu sens. În primul rând, regulile sale sunt, ca o chestiune de principiu, obligatorii doar pentru acele naţiuni care au consimţit la ele. În al doilea rând, multe dintre regulile care sunt obligatorii datorită consimţământului sunt atât de vagi şi ambigue şi atât de limitate de condiţii şi clauze, încât permit naţiunilor un grad foarte mare de libertate de acţiune ori de câte ori li se cere oficial să se conformeze unei reguli de drept internaţional. În timp ce ultimul tip de descentralizare îşi lasă urma asupra funcţiilor judecătorească şi executivă ale dreptului internaţional, primul are o importanţă majoră în domeniul legislaţiei.

Doar un număr relativ mic de reguli de drept internaţional nu-şi datorează existenţa consimţământului membrilor comunităţii internaţionale. Ele sunt fie precondiţia logică pentru existenţa oricărui sistem juridic, precum regulile de interpretare şi regulile care prevăd sancţiuni, fie sunt precondiţia logică pentru existenţa unui sistem multiplu de state, precum regulile care delimitează jurisdicţia statelor. Reguli de acest fel sunt obligatorii pentru toate statele, indiferent de consimţământul lor, şi pot fi numite legi internaţionale comune sau indispensabile, un *jus necessarium* al sistemului modern de state. Forţa lor constrângătoare nu afectează suveranitatea naţiunilor. Într-adevăr, face suveranitatea posibilă, în calitate de concept juridic, întrucât fără respectul reciproc faţă de jurisdicţia teritorială a naţiunii şi fără aplicarea juridică a acelui respect, dreptul internaţional şi un sistem de state bazat pe el în mod evident nu ar putea exista.

Cu excepţia acestor puţine reguli comune şi indispensabile de drept internaţional, fiecare naţiune este cea mai înaltă autoritate creatoare de legi atât timp cât sunt implicate regulile de drept internaţional care o constrâng. Nici o regulă de drept internaţional nu o obligă în afara celor pe care le-a creat pentru sine prin consimţământ. Nu există nici o autoritate deasupra sa care să dea legi, întrucât nu există nici un stat sau grup de state care să poată legifera pentru ea. Descentralizarea funcţiei legislative în dreptul internaţional este, prin urmare, nimic altceva decât principiul de suveranitate aşa cum este aplicat în problema legislaţiei.

Ceea ce rămâne adevărat despre funcţia legislativă, cu singura condiţie anterior menţionată, se aplică în mod categoric funcţiilor judecătorească şi executivă. Naţiunea rămâne autoritatea supremă pentru a decide dacă şi în ce condiţii supune adjudecării o dispută internaţională, şi nici o altă naţiune nu o poate chema în faţa unui tribunal internaţional fără consimţământul ei. Atunci când un asemenea consimţământ este dat într-o formă generală, clauzele fac posibilă de obicei sustragerea de la jurisdicţia unui tribunal internaţional, fără a încălca dreptul internaţional. Aici, din nou, descentralizarea adjudecării internaţionale nu este decât un alt termen pentru suveranitatea naţională în ceea ce priveşte funcţia judecătorească.

Discutând suveranitatea în domeniul aplicării legii, trebuie distinse două situaţii. Suveranitatea naţiunii ca instituţie de aplicare a legii este identică cu suveranitatea din domeniul judecătoresc ; adică decizia finală referitoare la modul în care se implică într-o acţiune de impunere a legii şi dacă se implică îi aparţine fiecărei naţiuni. Pe de altă parte, suveranitatea naţiunii ca ţintă declarată a unei acţiuni de impunere a legii se manifestă în ceea ce se numeşte „impenetrabilitatea" naţiunii. Este un alt mod de a spune că pe un teritoriu dat doar o singură naţiune poate deţine suveranitatea – autoritatea supremă – şi că nici un alt stat nu are dreptul de a săvârşi acte guvernamentale asupra teritoriului său fără consimţământul acesteia. În consecinţă, toate acţiunile de impunere stipulate de către dreptul internaţional, în afara războiului, sunt limitate la exercitarea presiunilor asupra guvernelor recalcitrante – precum proteste diplomatice, intervenţii, represalii şi blocadă – dintre care toate lasă intactă suveranitatea teritorială a naţiunii care a încălcat convenţiile. Războiul ca formă extremă de impunere a legii în dreptul internaţional este singura excepţie de la acea regulă, întrucât ţine de însăşi natura războiului să pătrunzi pe teritoriul inamicului în timp ce ocroteşti „impenetrabilitatea" propriului teritoriu, iar dreptul internaţional permite ca naţiunea ocupantă să exercite drepturi suverane în teritoriul străin ocupat prin forţa sa militară.

Întrucât descentralizarea completă a funcţiilor legislativă, judecătorească şi executivă nu reprezintă decât o serie de manifestări ale suveranităţii, acest lucru este valabil şi pentru alte trei principii de drept internaţional sinonime cu conceptul de suveranitate şi, într-adevăr, rezultat al acelui concept. Aceste principii sunt independenţa, egalitatea şi unanimitatea.

Sinonime ale suveranităţii : independenţă, egalitate, unanimitate

Independenţa semnifică aspectul particular al autorităţii supreme a naţiunii care constă în excluderea autorităţii oricărei alte naţiuni. Afirmaţia că naţiunea este autoritatea supremă – adică suverană asupra unui anumit teritoriu – implică logic faptul că ea este independentă şi că nu există vreo altă autoritate deasupra ei. În consecinţă, fiecare naţiune este liberă să-şi administreze afacerile interne şi externe conform voinţei sale atât timp cât nu este limitată de un tratat sau de ceea ce am numit mai devreme legi internaţionale comune ori indispensabile. Naţiunea are dreptul de a adopta orice constituţie

o mulţumeşte, de a promulga orice fel de legi doreşte, indiferent de efectul lor asupra propriilor cetăţeni, şi să aleagă orice sistem de conducere. Este liberă să aibă orice fel de instituţie militară consideră că este necesară pentru scopurile politicii sale externe – pe care, la rândul ei, este liberă să o stabilească aşa cum crede de cuviinţă.

Aşa cum independenţa este, în absenţa unui tratat stipulând contrariul, o calitate necesară a tuturor naţiunilor, la fel şi datoria de a respecta acea independenţă este o regulă necesară a dreptului internaţional. Dacă nu este abrogată prin tratate, această regulă care interzice intervenţia se adresează tuturor naţiunilor. În 1931, Liga Naţiunilor a intervenit împotriva unui tratat între Germania şi Austria care stabilea o uniune vamală. Această intervenţie ar putea fi justificată doar prin anumite stipulări ale tratatelor în care Austria se angajase să nu facă ceva ce i-ar putea pune în pericol independenţa. În absenţa unor asemenea obligaţii speciale prin care însăşi Austria şi-ar fi limitat libertatea de acţiune, ar fi fost liberă să încheie orice fel de tratate ar fi dorit cu oricare părţi ar fi ales. Având în vedere scopurile discuţiei noastre, este important să identificăm nu doar absenţa, în dreptul internaţional comun, a oricăror limitări asupra politicilor externe ale naţiunilor, ci şi datoria pozitivă, impusă asupra tuturor naţiunilor de dreptul internaţional comun, de a nu interveni în conducerea afacerilor externe ale tuturor celorlalte naţiuni.

Egalitatea, de asemenea, nu este altceva decât un sinonim pentru suveranitate, indicând un aspect particular al suveranităţii. Dacă toate naţiunile ar avea autoritate supremă în teritoriile lor, nici una nu ar putea fi subordonată alteia în exercitarea acelei autorităţi. Nici o naţiune nu are dreptul, în absenţa unor obligaţii contrare rezultate din tratate, să spună altei naţiuni ce legi ar trebui să promulge şi să aplice sau, mai mult, să le promulge şi să le aplice pe teritoriul celei de-a doua. Fiind suverane, naţiunile nu pot fi supuse unei puteri care să dea şi să impună legi şi care să acţioneze direct pe teritoriul lor. Dreptul internaţional este un drept între entităţi coordonate, nu subordonate. Naţiunile sunt subordonate dreptului internaţional, dar nu una celeilalte ; cu alte cuvinte, ele sunt egale. Atunci când, prin urmare, articolul 2 al Cartei Organizaţiei Naţiunilor Unite declară că „organizaţia se bazează pe principiul egalităţii suverane a tuturor membrilor săi", limbajul său redundant accentuează importanţa pe care o atribuie principiului suveranităţii şi corolarului său logic, principiul egalităţii.

Din principiul egalităţii este derivată o regulă fundamentală de drept internaţional care este responsabilă pentru descentralizarea funcţiei legislative şi, într-o oarecare măsură, a celei de impunere a legii : regula unanimităţii. Înseamnă că, referitor la funcţia legislativă, toate naţiunile sunt egale, indiferent de mărimea, populaţia şi puterea lor. În orice conferinţă internaţională care creează legi pentru comunitatea internaţională, votul statului Panama contează la fel de mult ca şi votul Statelor Unite, iar voturile ambelor sunt necesare pentru a face noile reguli de drept internaţional obligatorii pentru amândouă. Dacă ar fi altfel, o naţiune mare şi puternică ar putea să-şi folosească preponderenţa reală de reprezentare pentru a impune obligaţii juridice asupra unei naţiuni slabe şi mici fără consimţământul celei de-a doua. Naţiunea puternică şi-ar face astfel propria autoritate supremă asupra teritoriului naţiunii mici, distrugând suveranitatea celei din urmă. În toate circumstanţele, regula unanimităţii îi dă fiecărei naţiuni participante la deliberări dreptul de a se decide dacă doreşte să

se oblige prin acea decizie. Ori de câte ori este cerut consimţământul tuturor naţiunilor de a oferi valabilitate juridică unei decizii, fiecare naţiune are dreptul de a se opune prin veto, votând împotrivă sau refuzând să-şi dea consimţământul.

Dreptul de veto, spre deosebire de regula strictă a unanimităţii, are efectul nu doar de a elibera naţiunea care nu este de acord de orice obligaţie juridică rezultată din decizie, ci şi de a opri în întregime procesul de promulgare şi aplicare a legii. În timp ce regula unanimităţii este o consecinţă logică a suveranităţii, acest lucru nu poate fi spus şi despre dreptul de veto. Regula unanimităţii afirmă : fără consimţământul meu, decizia voastră nu mă obligă. Vetoul afirmă : fără consimţământul meu nu există nici o decizie. Dreptul de veto, cu alte cuvinte, confruntă naţiunile participante la deliberări cu alternativa fie de a fi de acord cu o decizie colectivă la care aderă toţi, fie de a nu avea nici o decizie. În ceea ce priveşte această funcţie dublă, distructivă şi creativă în acelaşi timp, dreptul de veto este mai mult decât o simplă manifestare a suveranităţii. Despre aceasta vom discuta ulterior mai pe larg[1].

Ce nu este suveranitatea

După ce am aflat ce este suveranitatea, schimbăm acum discuţia despre ceea ce nu este, dar se crede adesea că este ea.

1. Suveranitatea nu înseamnă libertate faţă de constrângerea juridică. Cantitatea de obligaţii juridice prin care naţiunea îşi limitează libertatea de acţiune nu afectează, ca atare, suveranitatea sa. Des auzitul argument că un anumit tratat ar impune asupra unei naţiuni obligaţii atât de împovărătoare încât să-i distrugă suveranitatea este, prin urmare, lipsit de sens. Nu cantitatea de constrângeri juridice este cea care afectează suveranitatea, ci calitatea acestora. O naţiune poate lua asupra sa orice cantitate de constrângeri juridice şi să rămână suverană, condiţia fiind ca acele constrângeri să nu-i afecteze calitatea de autoritate supremă în promulgarea şi aplicarea legilor. Însă o singură stipulare legală care ar afecta acea autoritate este suficientă în sine pentru a distruge suveranitatea naţiunii.

2. Suveranitatea nu înseamnă libertate faţă de reglementarea de către dreptul internaţional a tuturor acelor chestiuni care sunt lăsate în mod tradiţional la discreţia naţiunilor sau, cum spune articolul 15, paragraful 8 al Pactului Ligii Naţiunilor[2], şi articolul 2, paragraful 7 din Carta Naţiunilor Unite, care ţin de jurisdicţia internă a naţiunilor. Relaţia dintre chestiunile pe care le reglementează dreptul internaţional şi cele care nu îl privesc este fluidă. Depinde de politicile urmate de naţiuni şi de evoluţia dreptului internaţional. De aceea, este înşelător să afirmi, de exemplu, că reglementarea internaţională a politicilor naţiunilor privind imigrarea ar fi incompatibilă cu suveranitatea lor. Acest lucru ar fi adevărat doar pentru reglementările internaţionale faţă de care naţiunile interesate nu au consimţit anterior. Încheierea

1. Vezi capitolele 27, 30.
2. Pentru text, vezi pp. 321-322, nota 24.

tratatelor internaţionale privind problemele de imigraţie nu ar afecta suveranitatea naţiunilor contractante.

3. Suveranitatea nu înseamnă egalitate de drepturi şi obligaţii în dreptul internaţional. Marile inegalităţi în aceste privinţe pot merge mână în mână cu suveranitatea. Tratatele de pace impun frecvent neajunsuri majore pentru învinşi referitor la mărimea şi calitatea instituţiei militare, la arme, fortificaţii, reparaţii, politici economice şi conducerea afacerilor externe în general. Naţiunea înfrântă nu este, prin aceasta, privată de suveranitatea sa. Germania, Austria, Ungaria şi Bulgaria au rămas state suverane în ciuda obligaţiilor juridice unilaterale cu care le-au împovărat tratatele de pace din 1919. Aceleaşi tratate de pace au scos în evidenţă alte naţiuni, precum Cehoslovacia, Polonia şi România, prin stipularea de obligaţii speciale privind tratamentul anumitor minorităţi rasiale şi religioase dintre propriii cetăţeni. România, Bulgaria, Muntenegru şi Serbia au fost supuse unor asemenea obligaţii internaţionale chiar de către tratatul care le recunoştea în 1878 dreptul de naţiuni suverane. În mod frecvent, naţiunile, trebuind să se supună unor obligaţii juridice faţă de care alte naţiuni erau libere, au invocat principiul suveranităţii şi egalităţii cu scopul de a-şi justifica cererile pentru îndepărtarea acelor sarcini juridice. Subiectul în aceste cazuri a fost întotdeauna revizuirea tratatelor, nu suveranitatea.

4. Suveranitatea nu înseamnă independenţă reală în chestiuni politice, militare, economice sau tehnologice. Independenţa reală a naţiunilor în acele privinţe şi dependenţa reală politică, militară şi economică a anumitor naţiuni faţă de altele poate face dificil sau imposibil pentru unele naţiuni să-şi urmeze în mod independent politicile interne şi externe, dar nu le afectează în mod normal autoritatea supremă de a promulga şi aplica legea pe propriile teritorii – adică suveranitatea[3]. Ele pot să nu fie în stare, din cauza condiţiilor predominante existente, să promulge şi să aplice tipurile de legi pe care le-ar dori şi pe care naţiunile mai puternice le pot promulga şi aplica. Însă autoritatea, în limitele obligaţiilor lor din dreptul internaţional, de a promulga şi aplica legile pe care le vor nu este abrogată în felul acesta. Inegalitatea reală a naţiunilor şi dependenţa uneia de cealaltă nu au nici o relevanţă pentru statusul juridic numit suveranitate. Panama este o naţiune la fel de suverană ca Statele Unite, deşi în alegerea politicilor şi legilor sale ea este mult mai limitată decât Statele Unite.

Cum se pierde suveranitatea

În ce condiţii o naţiune îşi pierde suveranitatea? Ce reguli de drept internaţional şi ce fel de instituţii internaţionale create de ele sunt de fapt incompatibile cu suveranitatea? Unde trebuie trasă linia dintre inegalităţile juridice şi cele reale care lasă suveranitatea intactă şi acea slăbire a autorităţii unei naţiuni care îi distruge independenţa?

În termeni teoretici, răspunsul la aceste întrebări nu prezintă vreo dificultate. Suveranitatea reprezintă autoritatea juridică supremă a naţiunii de a promulga şi

3. Despre situaţia extremă în care suveranitatea este pierdută astfel, vezi pp. 341 şi urm.

aplica legea într-un anume teritoriu şi, în consecinţă, independenţa de autoritatea oricărei alte naţiuni şi egalitatea cu aceasta în dreptul internaţional. De aceea, naţiunea îşi pierde suveranitatea când este pusă sub autoritatea unei alte naţiuni, astfel încât ultima este cea care-şi exercită autoritatea supremă de a promulga şi aplica legile pe teritoriul celei dintâi. Suveranitatea poate fi astfel pierdută în două moduri diferite.

O naţiune poate lua asupra ei obligaţiile juridice prin care îi acordă altei naţiuni autoritatea definitivă asupra activităţilor sale de promulgare şi aplicare a legii. Naţiunea *A* îşi pierde suveranitatea prin cedarea către naţiunea *B* a dreptului de a se opune prin veto oricărei părţi a legislaţiei promulgate de către propriile autorităţi constituţionale sau oricărui act de impunere a legii care trebuie înfăptuit de instituţiile sale executive. În acest caz, guvernul din *A* rămâne singura autoritate care promulgă şi aplică legi şi care funcţionează de fapt pe teritoriul lui *A*, dar nu mai este supremă, deoarece e supusă controlului guvernului din *B*. Prin exercitarea acelui control, guvernul din *B* devine autoritatea supremă şi, prin urmare, suverană asupra teritoriului lui *A*.

Celălalt mod în care poate fi pierdută suveranitatea constă în pierderea a ceea ce am numit „impenetrabilitatea" teritoriului unei naţiuni. Aici, guvernul din *A* este înlocuit ca autoritate care promulgă şi aplică legea de către guvernul din *B* care, prin propriile instituţii, îndeplineşte funcţiile de promulgare şi aplicare a legii asupra teritoriului lui *A*. Guvernul din *A*, pierzându-şi în totalitate autoritatea în teritoriul *A*, supravieţuieşte doar cu numele şi ca aparenţe, în timp ce funcţiile reale de guvernare sunt îndeplinite de către instituţiile din *B*.

Există mari dificultăţi totuşi, care blochează aplicarea acestor standarde abstracte la situaţii reale şi probleme concrete. La baza încurcăturilor care însoţesc problema pierderii suveranităţii există, în teoria juridică şi politică actuală, divorţul conceptului de suveranitate de realitatea politică pentru care acel concept se presupune că oferă expresie juridică.

Astăzi, nu mai puţin decât atunci când a fost prima oară dezvoltată în secolul al XVI-lea, suveranitatea indică un fapt politic. Acesta presupune existenţa unei persoane sau a unui grup de persoane care, în limitele unui teritoriu dat, sunt mai puternice decât orice persoană sau grup de persoane concurente şi a căror putere, instituţionalizată aşa cum trebuie pentru a dura, se manifestă ca autoritatea supremă de a promulga şi aplica regulile juridice pe acel teritoriu. Astfel, monarhul absolut din secolul al XVI-lea şi din cele următoare era autoritatea supremă – adică era suveran – asupra teritoriului său nu ca o chestiune de speculaţie teoretică sau interpretare legală, ci ca un fapt politic. Era mai puternic decât papa sau împăratul, pe de o parte, şi decât baronii feudali, pe de alta, şi prin urmare era capabil să promulge şi să aplice legea fără amestecul nici unuia dintre aceştia.

În mod similar, guvernul federal este astăzi suveran asupra teritoriului Statelor Unite, întrucât nu există nici o autoritate supranaţională care ar putea să-i concureze puterea, nici autorităţi sectoriale sau funcţionale pe teritoriul său care s-ar putea gândi să acţioneze astfel. Această suveranitate, nu mai puţin decât suveranitatea monarhiei franceze în secolul al XVI-lea, este rezultatul distribuţiei reale de putere în stat. Ea este, de aceea, în primul rând rezultatul victoriei Uniunii asupra Confederaţiei în Războiul Civil. Dacă autoritatea supremă a guvernului federal asupra teritoriului

Statelor Unite ar fi redusă treptat de către organizaţii politice şi economice destul de puternice ca să legifereze pentru ele însele şi să-şi aplice propriile legi fără controlul eficace al guvernului federal, s-ar putea ivi o situaţie similară celei cu care s-a confruntat împăratul Sfântului Imperiu Roman la sfârşitul Evului Mediu, când statele teritoriale i-au înlocuit autoritatea cu propria lor autoritate supremă. Statele Unite s-ar scinda atunci într-o serie de unităţi teritoriale şi funcţionale care ar fi de fapt suverane, deşi guvernul federal ar putea încă, pentru o vreme, precum împăratul, să-şi păstreze atributele juridice şi prestigiul de putere suverană.

Patru concluzii decurg din discuţia precedentă :

1. Poziţia suveranităţii depinde de un test dublu : a) în ce privinţe este guvernul statului controlat legal de către alt guvern ? şi b) care guvern îndeplineşte de fapt funcţiile guvernamentale în cadrul teritoriului statului ?
2. Poziţia suveranităţii este o chestiune de decizie politică, precum şi de interpretare juridică[4].
3. Poziţia suveranităţii poate fi temporar în suspensie dacă distribuţia existentă de putere dintr-un teritoriu rămâne indecisă.
4. Suveranitatea asupra aceluiaşi teritoriu nu poate să fie deţinută simultan de două autorităţi diferite ; adică suveranitatea este indivizibilă.

Ţinând cont de aceste patru concluzii, analiza unei serii de situaţii istorice va furniza un test pentru utilitatea conceptului de suveranitate dezvoltat în aceste pagini, având în vedere toate întrebările importante privind obligaţiile internaţionale care sunt compatibile cu suveranitatea şi cele care nu sunt.

1. Înainte de declararea independenţei Indiei în 1947, relaţiile dintre statele indiene şi Marea Britanie erau reglementate prin tratate. Deşi garantau independenţa internă a respectivelor state, aceste tratate îi dădeau Marii Britanii dreptul de a le proteja împotriva agresiunii, dreptul administrării afacerilor lor externe, precum şi de control general al administraţiei lor interne. Deşi majoritatea acestor guverne aveau practic controlul complet în teritoriile lor, ele erau, în schimb, total controlate de către guvernul britanic şi, de aceea, nu erau suverane. Ambele corpuri judecătoreşti, britanic şi indian, au hotărât astfel.

2. Este instructiv să comparăm această situaţie cu aşa-numitul Amendament Platt, inclus în Tratatul de la Havana din 1901 dintre Statele Unite şi Cuba. Amendamentul obliga Cuba să nu intre în nici un tratat internaţional care i-ar afecta independenţa sau care ar oferi controlul oricărei porţiuni din teritoriul cubanez vreunei puteri străine. Cuba nu trebuia să contracteze datorii publice care nu puteau fi acoperite din veniturile sale obişnuite. Trebuia să asigure salubrizarea oraşelor sale cu scopul de a preveni reapariţia bolilor epidemice şi infecţioase. Şi trebuia să vândă sau să închirieze Statelor Unite pământurile necesare pentru aprovizionarea navelor cu cărbune sau

4. *Cf.* dl judecător Holmes în *American Banana Co. vs. United Fruit Co.*, 213 U.S. 347 la 358 (1909) : „...suveranitatea este un simplu fapt" ; şi în *The Western Maid*, 257 U.S. 419 la 432 (1921) : „Suveranitatea este o chestiune de putere, şi nici o putere omenească nu este nelimitată".

pentru baze maritime în locuri care trebuiau hotărâte împreună cu preşedintele Statelor Unite. Aceste prevederi restrângeau într-un grad neobişnuit libertatea guvernului cubanez în afacerile externe şi interne şi chiar îl obligau să-şi cedeze suveranitatea asupra unor anumite părţi din teritoriul cubanez. Însă, deoarece nu înlocuiau guvernul cubanez cu cel american ca autoritate supremă care promulgă şi aplică legea în restul teritoriului cubanez, aceste prevederi nu afectau suveranitatea Cubei ca atare.

Această situaţie nu este atât de simplă în ceea ce priveşte articolul 3 al Tratatului de la Havana, care prevede că „...guvernul Cubei consimte ca Statele Unite să-şi poată exercita dreptul de a interveni pentru păstrarea independenţei cubaneze, menţinerea unui guvern potrivit pentru apărarea vieţii, proprietăţii şi libertăţii individuale...". Această prevedere dădea guvernului Statelor Unite dreptul de a prelua controlul asupra guvernului Cubei şi astfel de a distruge suveranitatea cubaneză în condiţii atât de generale, încât lăsau libertatea Statelor Unite în această chestiune practic nelimitată. Dacă guvernul Statelor Unite ar fi ales să se folosească de acest drept în cel mai înalt grad şi să-şi instituie permanent controlul asupra guvernului din Cuba, aceasta nu ar fi fost un stat suveran mai mult decât erau statele indiene sub dominaţia britanică. Dacă Statele Unite, pe de altă parte, nu s-ar fi folosit niciodată de dreptul stipulat în articolul 3 al Tratatului de la Havana, suveranitatea Cubei ar fi rămas intactă, întrucât atunci guvernul Cubei, în acţiunile sale reale de promulgare şi aplicare a legii, ar fi fost permanent liber de controlul străin. El ar fi rămas autoritatea supremă asupra teritoriului naţional, indiferent de posibilitatea juridică a controlului străin.

În realitate totuşi, Statele Unite s-au folosit de dreptul prevăzut în articolul 3 al Tratatului de la Havana şi au supus teritoriul cubanez ocupaţiei militare din 1906 până în 1909. În timpul acelei perioade, autoritatea supremă asupra teritoriului cubanez a fost exercitată de către forţele armate ale Statelor Unite, şi nu de către guvernul Cubei. Guvernul Cubei, prin urmare, nu mai era suveran. Dacă el şi-a recâştigat sau nu suveranitatea imediat după evacuarea trupelor americane din 1909 este o întrebare al cărei răspuns depinde de evaluarea intenţiilor politice viitoare ale Statelor Unite referitoare la Cuba. Ar putea fi un răspuns afirmativ fără nici un dubiu doar dacă guvernul Statelor Unite ar fi spus clar în 1909 că se va abţine în viitor să se folosească de articolul 3 al Tratatului de la Havana. În absenţa unei asemenea clarificări a intenţiilor viitoare, răspunsul la întrebarea noastră ar putea proveni, în 1909, doar din bănuielile privind politica probabilă a Statelor Unite. Era posibil ca Statele Unite să urmeze o politică a abţinerii în ciuda dreptului lor contractual de a interveni în afacerile cubaneze? Atunci, suveranitatea s-ar fi întors la guvernul din Cuba. Era de aşteptat, pe de altă parte, ca Statele Unite să recurgă la articolul 3 al Tratatului de la Havana cu scopul de a hotărî în favoarea sa cel puţin toate controversele importante dintre ele şi Cuba? Atunci, autoritatea supremă asupra teritoriului Cubei ar fi trecut la Statele Unite. Întrebării i s-a răspuns definitiv doar în Tratatul din 31 mai 1934, care abrogă articolul 3 al Tratatului de la Havana şi restabilea fără echivoc suveranitatea guvernului din Cuba.

Astfel, exercitarea suveranităţii este un fapt politic, definit şi circumscris în termeni juridici. Hotărârea sa poate depinde mult de schimbările graduale în exercitarea

puterii politice de la un guvern la altul. Ea poate fi detectată mai degrabă prin evaluarea situaţiei politice decât prin interpretarea textelor juridice[5].

3. Am arătat anterior cum cantitatea de obligaţii juridice prin care o naţiune se obligă în relaţiile sale cu alte naţiuni nu poate, ca atare, să-i afecteze suveranitatea. Această afirmaţie necesită detalierea cu ajutorul discuţiei de mai înainte. Cu toate că este adevărat că o naţiune nu îşi poate pierde suveranitatea limitându-şi libertatea de acţiune prin încheierea unui mare număr de tratate internaţionale, ea îşi va pierde suveranitatea dacă libertatea sa de acţiune nu se mai extinde la acele funcţii fundamentale de promulgare şi aplicare a legii fără de care nici un guvern nu poate, în condiţiile actuale, să-şi menţină autoritatea asupra teritoriului naţional. Cu alte cuvinte, nu cantitatea de angajamente juridice, ci influenţa acestora asupra calităţii controlului politic al guvernului este cea care hotărăşte chestiunea suveranităţii.

Controlul internaţional eficace asupra energiei atomice, ţinând cont de importanţa sa militară şi, potenţial, economică şi socială, ar face supremă puterea instituţiei ce exercită controlul asupra teritoriului în care operează. Ca un fapt politic, o asemenea instituţie ar exercita autoritatea supremă asupra teritoriului prevăzut ; controlul său ar fi mai curând supranaţional decât internaţional. Guvernele naţionale, oricât de mare ar fi autonomia lor în toate celelalte domenii din afara energiei atomice, şi-ar pierde suveranitatea.

Două exemple istorice vor clarifica această problemă : relaţia dintre membrii permanenţi ai Consiliului de Securitate şi celelalte state membre ale Organizaţiei Naţiunilor Unite, precum şi poziţia naţiunilor în ceea ce priveşte abaterile de la principiul unanimităţii în organizaţiile internaţionale altele decât Consiliul de Securitate.

Votul majoritar în organizaţiile internaţionale

A fost spus în mod frecvent – ţinând cont de articolul 27, paragraful 3, al Cartei ONU – că în timp ce membrii permanenţi ai Consiliului de Securitate şi-au menţinut suveranitatea, ceilalţi membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite şi-au pierdut-o. Textul articolului 27, paragraful 3, se pretează unei asemenea interpretări întrucât, în măsura în care sunt implicate relaţiile dintre membrii permanenţi şi cei nepermanenţi ai Consiliului de Securitate şi dintre membrii Consiliului de Securitate şi ceilalţi membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite, principiul majorităţii înlocuieşte principiul unanimităţii. Cu alte cuvinte, „un vot afirmativ a nouă membri incluzând voturile favorabile ale membrilor permanenţi" ai Consiliului de Securitate obligă toţi membrii Consiliului, precum şi toţi membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite. Dacă un asemenea vot majoritar ar putea pune mijloacele statelor de aplicare a legii la dispoziţia ONU pentru a fi aplicate împotriva membrilor recalcitranţi, atunci Consiliul de Securitate ar avea într-adevăr autoritate supremă asupra statelor membre care nu sunt membri permanenţi ai Consiliului de Securitate. El ar fi suveran, în locul guvernelor acelor state. Deşi acest rezultat este posibil din punct de vedere legal prin articolul 27, paragraful 3, împreună cu articolele 39, 41 şi 42 ale

5. Valoarea criteriului dezvoltat în text poate fi testată prin analiza statusului unor ţări precum dominioanele britanice, Egipt şi Filipine în perioade diferite ale istoriei.

Cartei[6], realizarea sa depinde de trei condiţii politice; nici una dintre acestea nu există în prezent şi nu este probabil ca toate trei să existe simultan în viitorul apropiat.

În primul rând, trebuie să existe unanimitate ca manifestare juridică a armoniei politice între cei cinci membri permanenţi ai Consiliului de Securitate, astfel încât acesta să existe totuşi ca o instituţie care ar aplica legea. În al doilea rând, forţele militare pe care statele membre s-au înţeles, conform articolelor 43 şi urm., să le pună la dispoziţia Consiliului de Securitate trebuie să fie destul de considerabile pentru a oferi forţelor Organizaţiei Naţiunilor Unite, care vor fi disponibile în orice moment, o superioritate incontestabilă asupra forţelor celor care încalcă legea. Forţele militare ale lumii, cu alte cuvinte, trebuie să fie astfel distribuite încât să facă forţele Organizaţiei Naţiunilor Unite mai puternice decât forţele naţionale ale oricărei naţiuni sau oricărei combinaţii posibile de naţiuni. În al treilea rând, fiecare stat membru trebuie să-şi îndeplinească cu bună-credinţă obligaţiile rezultate din Cartă şi mai ales pe cele rezultate din acordurile militare. Trebuie să-şi sacrifice interesul naţional binelui comun al Organizaţiei Naţiunilor Unite, aşa cum este el definit de Consiliul de Securitate. Dacă aceste condiţii ar fi astăzi realizate sau ar putea fi realizate în viitorul apropiat, am putea spune într-adevăr că prin Carta ONU s-a eliminat, sau era pe cale de a se elimina, suveranitatea naţională a acelor state membre care nu sunt membri permanenţi ai Consiliului de Securitate.

La fel, se avansează în mod frecvent teza că reprezentarea inegală şi decizia majoritară în instituţiile internaţionale sunt incompatibile cu suveranitatea naţiunilor implicate. Acest argument este cel care a anulat toate propunerile pentru înfiinţarea unui autentic tribunal internaţional la cele două Conferinţe de Pace de la Haga. A fost folosit în mare măsură împotriva alăturării Statelor Unite la Liga Naţiunilor şi la Curtea Internaţională Permanentă de Justiţie. Din nou, o declaraţie atât de categorică trebuie să fie amendată prin deosebiri politice. Ţinând cont de aceste deosebiri, reprezentarea inegală şi regula majorităţii pot sau nu să fie compatibile cu suveranitatea. Răspunsul ar depinde de întrebarea dacă această abatere de la regula unanimităţii transferă sau nu autoritatea supremă de la guvernele naţionale la o instituţie internaţională.

Cu excepţia Curţii Internaţionale de Justiţie unde, aşa cum am văzut, principiul unanimităţii este imposibil de realizat, un număr considerabil de instituţii internaţionale care îndeplinesc funcţii legislative, administrative şi executive se abat de la principiul reprezentării egale şi al unanimităţii. Comunităţile Europene au susţinut reprezentarea inegală şi, de asemenea, într-o mare măsură, diferite tipuri de voturi majoritare. Multe organizaţii internaţionale determină puterea de vot a membrilor lor pe baza contribuţiei financiare a acestora. Pe un astfel de temei, convenţia care a înfiinţat Institutul Internaţional de Agricultură a dat Marii Britanii douăzeci şi două de voturi, Statelor Unite douăzeci şi unul, Franţei nouăsprezece şi aşa mai departe. Acordurile internaţionale care au creat Fondul Monetar Internaţional şi Banca Internaţională pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare corelează puterea de vot cu contribuţia financiară. Ca rezultat, Statele Unite au în ambele organizaţii cu peste o sută de voturi mai mult

---

6. Pentru textul acestor prevederi, vezi pp. 657-660.

decât statul cu cea mai mică putere de vot. Prevederi clare pentru regula majorității există în cadrul Uniunii Universale a Poştei, al Comisiei Internaţionale a Dunării, Organizaţiei pentru Alimentaţie şi Agricultură, Organizaţiei Internaţionale de Aviaţie Civilă, Consiliului Economic şi Social şi al Consiliului de Tutelă al Organizaţiei Naţiunilor Unite. Conform articolului 18 al Cartei Naţiunilor Unite, fiecare membru al Adunării Generale trebuie să aibă un vot, iar deciziile vor fi luate prin majoritatea membrilor care sunt prezenţi şi votează. Deciziile pe care articolul 18, paragraful 2, le numeşte „chestiuni importante" necesită o majoritate de două treimi.

Consiliul de Securitate, în alcătuirea, ca şi în procedura sa de vot, marchează o abatere de la principiul reprezentării egale. Conform articolului 27, fiecare membru al Consiliului de Securitate trebuie să aibă un vot, iar deciziile sale asupra chestiunilor procedurale trebuie luate prin votul afirmativ a nouă din cincisprezece membri. Dar reprezentarea lor permanentă, conform articolului 23, le dă Chinei, Franţei, Marii Britanii, Uniunii Sovietice şi Statelor Unite o preponderenţă automată în deciziile Consiliului de Securitate asupra celor zece membri nepermanenţi aleşi periodic de Adunarea Generală. Această preponderenţă este considerabil intensificată de dreptul membrilor permanenţi de a se opune prin veto deciziilor nonprocedurale ale Consiliului de Securitate conform articolului 27, paragraful 3.

Evaluarea influenţei pe care aceste abateri de la principiul reprezentării egale o au asupra suveranităţii naţiunilor implicate trebuie să fie ghidată de criteriul localizării autorităţii supreme de promulgare şi aplicare a legii în teritoriile acestor naţiuni apărut ca urmare a acestor abateri. Decisiv în această privinţă este, din nou, nu cum şi în câte chestiuni şi organizaţii diferite este învinsă o naţiune la vot de către altele, ci în ce fel de chestiuni. Aici, de asemenea, testul este calitativ, nu cantitativ. Faptul că o naţiune se află sub obligaţia juridică de a aplica decizia majoritară a unei organizaţii internaţionale în ceea ce priveşte taxele poştale ale scrisorilor în circulaţia internaţională nu îi afectează calitatea de autoritate supremă în promulgarea legilor pe teritoriul naţional. Naţiunea a consimţit să renunţe la libertatea sa de acţiune acolo unde, prin suveranitatea sa, libertatea de acţiune ar exista în absenţa unui asemenea consimţământ. Dar nu a renunţat la suveranitatea sa.

Naţiunea ar fi renunţat la suveranitatea sa dacă ar fi consimţit să supună regulii majoritare a unei instituţii internaţionale existente chestiuni precum amendamentele la Constituţie, declaraţia de război şi încheierea păcii, mărimea, alcătuirea şi activităţile forţelor armate, alcătuirea guvernului şi politicile financiare. Atunci, din cauza acordului internaţional care a stabilit regula majoritară, puterea politică decisivă ar fi trecut de la guvernul naţional la instituţia internaţională. Puterea supremă şi prin urmare, exercitarea autorităţii supreme de a promulga şi impune legea pe teritoriul naţional nu ar mai fi deţinute de guvernul naţional, ci de instituţia internaţională.

Trebuie să fie evident din ceea ce s-a spus faptul că nicăieri pe scena internaţională contemporană abaterile de la regula unanimităţii nu afectează suveranitatea statului. Adjudecarea internaţională este înconjurată de mijloace de protecţie complicate, care împiedică deciziile legate de problemele de importanţă politică să fie hotărâte prin votul majoritar al unui tribunal internaţional. Votul majoritar în organizaţii internaţionale administrative poate să scape doar de chestiunile tehnice, chestiuni care nu au nici o

semnificaţie pentru distribuţia de putere între guvernele naţionale sau între guvernele naţionale şi instituţiile internaţionale. Votul majoritar în Adunarea Generală a ONU are natura unei recomandări şi, prin urmare, nu impune constrângeri asupra membrilor. Regula majorităţii stricte a Consiliului de Securitate, conform articolului 27, paragraful 2, din Cartă, se ocupă doar de chestiunile procedurale care nu au nici o influenţă asupra autorităţii supreme a statelor membre în teritoriile lor. Posibilităţile de a înlocui suveranităţile naţionale cu suveranitatea Consiliului de Securitate, conţinute din punct de vedere legal în articolul 27, paragraful 3, sunt, aşa cum s-a arătat, incapabile de realizare în prezent sau în viitorul previzibil.

Este suveranitatea divizibilă ?

Discuţia noastră ne-a adus la ultima şi poate cea mai importantă dintre neînţelegerile care au întunecat problema suveranităţii în lumea modernă – credinţa că suveranitatea este divizibilă. Lămurirea acestei neînţelegeri ne poate ajuta în evaluarea rolului suveranităţii şi al dreptului internaţional în general în politica internaţională contemporană. Am auzit adesea că trebuie „să cedăm o parte a suveranităţii noastre” unei organizaţii internaţionale de dragul păcii mondiale, că trebuie să ne „împărţim” suveranitatea cu o asemenea organizaţie, că ultima va avea o „suveranitate limitată”, în timp ce noi vom păstra esenţa ei, sau invers, că sunt state „cvasisuverane” sau „pe jumătate suverane”. Ne vom strădui să arătăm că această concepţie a suveranităţii divizibile este contrară logicii şi irealizabilă politic, dar că ea este un simptom important al discrepanţelor dintre relaţiile reale şi cele pretins existente în sistemul modern de state între dreptul internaţional şi politica internaţională.

Dacă suveranitatea înseamnă autoritate supremă, se înţelege de la sine că două sau mai multe entităţi – persoane, grupuri de persoane sau instituţii – nu pot fi suverane în acelaşi timp şi spaţiu. Cel care este suprem este prin necesitate logică superior oricui altcuiva ; nu poate avea vreun superior deasupra sa sau egali lângă el. Dacă preşedintele Statelor Unite este comandantul-şef al forţelor armate, este absurd din punct de vedere logic să afirmi că altcineva, să spunem secretarul Apărării, împarte cu el autoritatea supremă asupra forţelor armate. Constituţia ar fi putut diviza această autoritate supremă între cei doi demnitari aşa cum, conform doctrinei medievale, autoritatea supremă era divizată între împărat şi papă ; preşedintele ar putea să aibă autoritatea supremă asupra organizării şi aprovizionării forţelor armate, iar secretarul Apărării asupra operaţiunilor lor militare. Dacă aceasta ar fi diviziunea reală a autorităţii şi distribuţia reală de funcţii, nimeni nu ar fi comandant suprem, deoarece nimeni nu ar avea autoritatea totală asupra forţelor armate. Postul de comandant suprem nu ar putea exista logic. Fie preşedintele comandă forţele armate cu autoritate supremă, fie altcineva, fie nimeni nu face acest lucru. Asemenea alternative sunt posibile din punct de vedere logic, deşi nu toate, aşa cum vom vedea, sunt realizabile politic. Dar faptul că preşedintele, precum şi altcineva, comandă forţele armate cu autoritate supremă în acelaşi timp este atât ilogic, cât şi irealizabil politic.

O analiză a funcţiilor politice reale îndeplinite de către autoritatea suverană în cadrul statului va clarifica faptul că suveranitatea nu poate fi divizată în realitatea politică. Suveranitatea înseamnă autoritatea supremă de a promulga şi aplica legea. Cu alte cuvinte, este suverană acea autoritate dinăuntrul statului care, în caz de neînţelegere între diferiţii factori de decizie, are responsabilitatea de a lua decizia finală obligatorie şi care, într-o criză a aplicării legii, precum revoluţia sau războiul civil, are responsabilitatea supremă pentru aplicarea legilor ţării. Acea responsabilitate trebuie să rezide undeva – sau nicăieri. Dar nu poate fi şi aici, şi acolo în acelaşi timp. Aşa cum spunea dl judecător Sutherland în *United States vs. Curtiss Wright Export Corporation*: „O suveranitate politică nu poate dura fără o voinţă supremă. Suveranitatea nu este nicăieri incertă”[7]. Dacă nu rezidă nicăieri – şi există constituţii, precum Constituţia celei de-a Patra Republici Franceze, care păreau să nu-i aloce vreun loc – în perioade de crize constituţionale, una dintre autorităţile constituţionale va uzurpa acea responsabilitate, aşa cum a făcut armata franceză în 1958, sau, altfel, revoluţia va învesti pe cineva, un Napoleon sau un Consiliu al Comisarilor Poporului, cu autoritatea supremă de a pune capăt haosului şi de a restabili ordinea şi pacea. Dacă poziţia suveranităţii pare a fi incertă deoarece Constituţia se pretează la interpretări diferite despre acel subiect, o luptă, politică sau militară, între pretendenţii la autoritatea supremă va decide problema într-un fel sau altul. Lupta dintre guvernul nostru federal şi state, ajungând la un război civil care a hotărât chestiunea în favoarea guvernului federal, este un exemplu clasic al acestei situaţii.

Adevărul simplu că o suveranitate divizată este logic absurdă şi irealizabilă politic nu a fost niciodată pus la îndoială de către membrii Convenţiei Constituţionale din 1787, cu excepţia unuia[8]. Cei care credeau că suveranitatea ar trebui acordată statelor, ca şi cei care doreau să aparţină unui guvern central au fost convinşi că ea trebuie să stea în oricare dintre aceste elemente, dar că nu poate fi divizată între cele două. „Cred în mod absolut”, îi scria Madison lui Randolph pe 8 aprilie 1787, „că o independenţă individuală a statelor este complet ireconciliabilă cu ideea unei suveranităţi combinate”[9]. „Ni s-a spus,” declara James Wilson adresându-se Convenţiei, „că, deoarece toate statele sunt suverane, toate sunt egale. În acelaşi mod, fiecare om este de fapt suveran asupra sa şi toţi oamenii sunt prin urmare egali de la natură. Pot ei să-şi păstreze egalitatea când devin membri ai unei structuri guvernamentale? Nu pot. La fel de puţin poate un stat suveran, când devine membru al guvernului federal. Dacă New Jersey nu va renunţa la suveranitatea sa, în zadar se vorbeşte despre guvern”[10]. În cuvintele lui Hamilton: „Două suveranităţi nu pot coexista în cadrul aceloraşi graniţe”[11]. Acelaşi punct de vedere a fost susţinut mai târziu de către John C. Calhoun în apărarea suveranităţii statelor. „Dar în ce mod suveranitatea însăşi – puterea

7. 299 U.S. 304 la 316, 317 (1936).
8. Excepţia este dr. William S. Johnson. Vezi *Debates on the Adoption of the Federal Constitution*, vol. V din *Debates* aparţinând lui Elliot (Washington, 1845), p. 221.
9. *Ibid.*, p. 107.
10. *Ibid.*, p. 177.

supremă – poate fi divizată, în ce mod poate fi poporul câtorva state parțial suveran și parțial *ne*suveran, parțial suprem și parțial *ne*suprem este imposibil de înțeles. Suveranitatea este un lucru întreg ; a-l diviza înseamnă a-l distruge"[12]. „În ciuda a tot ceea ce s-a spus, susțin că suveranitatea este indivizibilă prin natura sa. Este puterea supremă într-un stat și putem la fel de bine să vorbim despre o jumătate de pătrat sau despre o jumătate de triunghi ca despre o jumătate de suveranitate. Este o eroare flagrantă să confundăm exercitarea puterilor suverane cu însăși suveranitatea sau delegarea unor asemenea puteri cu cedarea lor"[13].

Madison a fost cel care a subliniat totuși elementul calitativ al autorității politice, spre deosebire de acel „mai mult sau mai puțin" din obligațiile tratatelor, ca o caracteristică distinctivă a suveranității unui guvern și, ca atare, incompatibilă cu suveranitatea celor subordonați ei. Madison declara pe 28 iunie 1787, în plenul Convenției :

> Eroarea raționamentului provenit din egalitatea statelor suverane în formarea acordurilor constă în confundarea simplelor tratate, în care erau specificate anumite îndatoriri pe care părțile trebuiau să le îndeplinească și anumite reguli prin care cetățenii lor trebuiau guvernați în mod reciproc în cadrul relațiilor lor, cu un acord prin care o autoritate a fost făcută să fie superioară părților și să facă legi pentru conducerea lor. Dacă Franța, Anglia și Spania ar trebui să intre într-un tratat pentru reglementarea comerțului ș.a. cu Prințul de Monaco și cu alte patru sau cinci dintre cele mai mici state ale Europei, nu ar ezita să le trateze ca egale și să facă reglementările perfect reciproce. Ar fi oare aceeași situație dacă ar trebui format un consiliu cu deputați din fiecare dintre aceste state, cu autoritatea și libertatea de a strânge bani, de a aduna trupe, de a determina valoarea monedei ș.a. ?[14]

Constituțiile democratice, în special cele care constau într-un sistem de pârghii și contraponderi, au ascuns intenționat problema suveranității și au mascat nevoia unei poziții definite a puterii suverane, întrucât, deși crearea de mecanisme pentru limitarea și controlul puterii personale reprezintă preocuparea principală a acestor constituții, cel mai clar caz al unei suveranități localizate în mod categoric este autoritatea neîngrădită a *Leviathanului* lui Hobbes, nu numai sursă a dreptului, ci și a eticii și a moravurilor. În acest fel, doctrinele constituționale populare, pe drept cuvânt speriate de puterea nelimitată a monarhiei absolute și de riscurile guvernării personale, confundă supunerea autorității suverane față de controlul legii și de constrângerile politice cu eliminarea ei. În strădania lor de a face democrația „o guvernare a legii, și nu a oamenilor", uită că în orice stat, democratic sau altfel, trebuie să existe un om sau un grup de oameni responsabili în cele din urmă de exercitarea autorității politice. Deoarece într-o democrație acea responsabilitate este latentă în vremuri normale,

---

11. *Ibid.*, p. 202 ; *cf.* și p. 199. Aceeași părere este exprimată de dr. Johnson, care a zis, spre deosebire de comentariile sale menționate în nota 8, că suveranitatea „nu poate fi decât una în aceeași comunitate" (*Ibid.*, p. 448).
12. *The Works*, vol. I (The General Assembly of the State of South Carolina, 1851), p. 146.
13. *The Works*, vol. II (The General Assembly of the State of South Carolina, 1853), p. 233.
14. *Ibid.*, p. 250 ; *cf.* și Patterson, *ibid.*, p. 194.

abia vizibilă în rețeaua de aranjamente constituționale și reguli de drept, se crede de obicei că ea nu există și că autoritatea supremă de a promulga și aplica legi, care a fost anterior responsabilitatea unui singur om, monarhul, este distribuită acum între diferite instituții coordonate ale guvernului și că, în consecință, nici una dintre acestea nu este supremă. Sau, altfel, că acea autoritate se presupune că este învestită în popor ca întreg, care, desigur, nu poate acționa ca atare. Totuși, în timp de criză și război, acea responsabilitate supremă se afirmă, așa cum s-a întâmplat sub președințiile lui Lincoln, Wilson și ale celor doi Roosevelt, și lasă teoriilor constituționale sarcina dificilă de a o dezbate după consemnarea faptului.

În statele federale, monarhice sau democratice, satisfacția ideologică trebuie acordată statelor care nu mai sunt suverane cum erau odată, deși nu vor să admită acest lucru. Pentru aceasta, practica politică dezvoltă un întreg sistem de favoruri constituționale care acordă demnitarilor și simbolurilor statelor onorurile datorate lor și care utilizează concepte și mecanisme constituționale ce au sens doar în ceea ce privește statele suverane[15]. Deoarece este imposibil din punct de vedere constituțional și practic să negi faptul că guvernul federal este suveran și deoarece este imposibil din punct de vedere psihologic să admiți că statele nu mai sunt suverane, teoria constituțională divide practic suveranitatea între guvernul federal și state, încercând astfel să reconcilieze realitățile politice cu preferințele politice. Așa se face că Hamilton și Madison, care au proclamat categoric indivizibilitatea suveranității în plenul Convenției din 1787, au fost la fel de categorici în insistența lor asupra divizibilității suveranității când, un an mai târziu, în *The Federalist*, s-au străduit să convingă statele că își puteau păstra suveranitatea chiar dacă înzestrau guvernul federal cu puterile suverane prevăzute în noua Constituție[16].

Din cauza nevoii similare de a construi un pod ideologic între realitățile politice și preferințele politice, doctrina suveranității divizate a câștigat o largă acceptare în domeniul relațiilor internaționale. Pe de o parte, statul-națiune este într-un grad mai mare ca niciodată sursa predominantă a evaluării morale și juridice a individului și punctul ultim de referință pentru loialitățile sale laice. În consecință, puterea sa printre celelalte națiuni și menținerea suveranității sale sunt principalele preocupări politice ale individului în afacerile internaționale. Pe de altă parte, chiar acea putere și suveranitate, ciocnindu-se în condițiile civilizației moderne cu puterea și suveranitatea altor națiuni, este cea care primejduiește existența acelei civilizații și, odată cu ea, a statelor-națiune înseși.

---

15. Practicile constituționale ale Statelor Unite, ale Uniunii Sovietice și ale Germaniei rezultate din Constituția din 1871 ilustrează acest punct de vedere.

16. *Cf.* C.E. Merriam, *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau* (Columbia University Press, New York, 1900), p. 161 : „Constituția reflecta, prin urmare, faptele politice și teoria politică a timpului în diviziunea sa neobișnuită a puterilor între guvernele locale și centrale și în eșecul său de a defini clar și explicit sursa ultimă a puterii suverane". Pentru fenomenul general al diferenței dintre teoriile suveranității și realitatea politică a suveranității, vezi și Ernest Barker, *Essays on Government* (Oxford University Press, Oxford, 1945), pp. 88-89.

Astfel, de la sfârşitul războaielor napoleoniene, filantropii şi politicienii au căutat, cu o frecvenţă şi o intensitate tot mai mari, mijloacele de a evita războaiele autodistructive pe care le produce lupta pentru putere dintre statele-naţiune moderne. A devenit totuşi din ce în ce mai evident, mai ales în ultimii ani, că principalul obstacol care până acum a dăunat tuturor încercărilor de a stăvili lupta pentru putere de pe scena internaţională este însăşi suveranitatea naţională. Atât timp cât autoritatea supremă de a da şi aplica legea rămâne atribuită guvernelor naţionale, se poate spune că ameninţarea războiului, mai ales în condiţiile morale, politice şi tehnologice ale epocii noastre, este inevitabilă. Astfel, realitatea politică a probabilităţii războiului autodistructiv se confruntă cu preferinţa politică pentru menţinerea suveranităţii naţionale. Deşi pretutindeni oamenii sunt nerăbdători să se elibereze de ameninţarea războiului, ei sunt de asemenea preocupaţi să păstreze suveranitatea naţiunilor lor. Totuşi, dacă preţul păcii ar fi doar o parte a suveranităţii, şi nu întregul ei, dacă pentru a diminua probabilitatea războiului ar fi necesar pentru statul-naţiune doar să împartă suveranitatea cu o organizaţie internaţională şi nu să renunţe complet la ea, am putea avea pace şi suveranitate naţională în acelaşi timp.

Într-un sondaj efectuat în primăvara lui 1947, 75% din populaţie a răspuns afirmativ la întrebarea: „Aţi dori să vedeţi Statele Unite alăturându-se unei mişcări de instituire a unei forţe de poliţie internaţionale pentru a menţine pacea mondială?". Totuşi, doar 15% din populaţia totală şi 17% dintre cei care s-au pronunţat în favoarea unei forţe de pace internaţionale erau de acord ca forţele armate ale Statelor Unite să fie mai mici decât forţa de pace internaţională. „Doar 13% din întregul popor vor ca Statele Unite să se alăture unei forţe de pace internaţionale şi doresc, de asemenea, ca acea forţă să depăşească numeric forţele armate ale acestei ţări"[17]. Cu alte cuvinte, deşi o majoritate considerabilă a poporului american era în favoarea unei organizaţii internaţionale capabile să prevină războiul, doar o mică minoritate dintre cei în favoarea unei asemenea organizaţii (ca şi din poporul întreg) erau dornici să transfere autoritatea supremă de a promulga şi aplica legi – adică suveranitatea – de la Statele Unite către o organizaţie internaţională. Majoritatea doreau să le aibă pe amândouă; doreau să „dividă" suveranitatea. Este semnificativ în această privinţă că în timp ce 32% dintre cei în favoarea unei forţe de pace internaţionale doreau ca forţele americane să fie mai mari decât forţa internaţională, 41%, de departe cel mai mare dintre grupurile care şi-au exprimat o opinie asupra chestiunii, doreau ca ele să aibă dimensiuni egale. Doreau să „dividă" suveranitatea cinstit şi echitabil, lăsând 50% Statelor Unite şi dând 50% unei organizaţii internaţionale.

Credinţa într-o suveranitate divizibilă este manifestarea ideologică a acestei contradicţii dintre realitatea politică şi preferinţa politică. Doctrina divizibilităţii suveranităţii face realizabilă din punct de vedere intelectual posibilitatea de a reconcilia

---

17. *UNESCO and Public Opinion Today* (National Opinion Research Center, Chicago, 1947), Raport nr. 35, pp. 12 şi urm. O serie de alte sondaje, făcute după al doilea război mondial în această ţară şi în Marea Britanie au avut rezultate contradictorii similare. *Cf.* în special *Peace and the Public: A Study by Mass-Observation* (Longmans, Green, Londra, New York, Toronto, 1947).

nu numai ceea ce logica dovedeşte a fi incompatibil – să renunţi la suveranitate în timp ce o păstrezi –, ci şi ceea ce experienţa arată a fi ireconciliabil în condiţiile civilizaţiei moderne – suveranitatea naţională şi ordinea internaţională. Departe de a exprima un adevăr teoretic sau de a reflecta realitatea experienţei politice, sfatul de a renunţa la „o parte de suveranitate" de dragul menţinerii păcii este echivalent cu sfatul de a închide ochii şi a visa că mănânci prăjitura, dar o şi păstrezi.

Partea a VII-a

POLITICA INTERNAȚIONALĂ ÎN LUMEA CONTEMPORANĂ

20. Noua forţă morală a universalismului naţionalist

Naţionalismul vechi şi nou[1]

Ar trebui acum să putem da un răspuns întrebării formulate atunci când am subliniat că tradiţia intelectuală şi morală a lumii occidentale este forţa care, prin intermediul balanţei de putere, a menţinut unit sistemul modern de state de la sfârşitul războaielor religioase până la primul război mondial. Ne-am întrebat ce a mai rămas intact din această moştenire în zilele noastre. Ce tip de consens uneşte naţiunile lumii în perioada ulterioară celui de-al doilea război mondial?[2]

Răspunsul poate fi doar acela că limitările morale ale luptei pentru putere pe scena internaţională sunt astăzi mai slabe decât în orice alt moment din istoria sistemului modern de state. Societatea internaţională unică din secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea a fost înlocuită cu o diversitate de societăţi naţionale care asigură membrilor lor cel mai înalt grad de integrare socială. În consecinţă, moralitatea internaţională care în secolele trecute a păstrat în anumite limite aspiraţiile pentru putere ale naţiunilor a cedat, cu excepţia anumitor restricţii episodice, locul moralităţii naţiunilor distincte. Acest tip de moralitate nu numai că nu recunoaşte nici o obligaţie morală mai presus de ea sau în afara ei, dar reclamă recunoaşterea universală. Opinia publică internaţională nu este nimic altceva decât o umbră ideologică lipsită chiar şi de substanţa dată de valorile comune şi de reacţiile care într-o altă epocă erau împărtăşite de către aristocraţia internaţională. Marea majoritate a regulilor dreptului internaţional îşi datorează existenţa suveranităţii naţiunilor. Protejarea acelei suveranităţi prin clauze de siguranţă legale constituie una dintre principalele atribuţii ale regulilor dreptului internaţional. În loc să restrângă aspiraţiile pentru putere ale naţiunilor, aceste reguli garantează că poziţia lor de putere nu este afectată în mod negativ de orice alte obligaţii legale şi-ar asuma acestea în relaţiile cu alte naţiuni. Ceea ce moralitatea naţională reprezintă în domeniul eticii, ceea ce opinia publică naţională reprezintă în cadrul convenţiilor sociale, suveranitatea reprezintă în cadrul dreptului internaţional. Suveranitatea se referă, în termeni legali, la naţiune ca păstrătoarea

1. Această parte reformulează discuţia purtată la pp. 249 şi urm. despre problema naţionalismului şi universalismului naţionalist.
2. Vezi şi p. 249.

loialităţilor laice supreme ale individului, ca forţa socială cea mai puternică, ca autoritatea supremă care legiferează şi aplică legile pentru cetăţean.

Forţele supranaţionale, cum ar fi religiile universale, umanitarismul, cosmopolitismul şi toate celălalte legături individuale, instituţii, organizaţii care leagă cetăţenii şi transcend graniţele naţionale sunt infinit mai slabe astăzi decât forţele care unifică cetăţenii în interiorul graniţelor naţionale şi care îi separă pe aceştia de restul lumii. O asemenea slăbire a legăturilor supranaţionale, care ar trebui să fie puternice pentru a putea impune restricţii eficiente politicilor externe naţionale, constituie produsul colateral negativ al marii forţe pozitive care a configurat mediul politic al zilelor noastre – şi anume naţionalismul. Naţionalismul, identificat cu politicile externe ale naţiunilor, nu poate restrânge aceste politici ; la rîndul său, naţionalismul trebuie să fie restricţionat. Nu numai că a slăbit în mod fatal, dar chiar a distrus restricţiile care ne-au parvenit din alte timpuri şi a alimentat aspiraţiile de putere ale naţiunilor cu o conştiinţă curată şi o fervoare mesianică. A inspirat naţiunilor o sete şi o forţă de dominare universale necunoscute naţionalismului secolului al XIX-lea.

Naţionalismul caracteristic sfârşitului de secol XX diferă în mod esenţial de ceea ce este în mod tradiţional cunoscut sub acest nume şi care a culminat cu mişcările naţionale şi crearea statului-naţiune în secolul al XIX-lea. Naţionalismul tradiţional a căutat să elibereze naţiunile de sub dominaţia străină şi să le confere un stat propriu. Acest obiectiv a fost considerat legitim nu numai pentru o singură naţiune, ci pentru toate naţiunile. Odată ce o naţiune şi-a unit membrii sub umbrela statală, aspiraţiile naţionale au fost satisfăcute. Era loc destul pentru toate naţionalismele cât să le mulţumească şi destul pentru câte naţiuni doreau să-şi întemeieze şi să-şi păstreze un stat propriu.

Conflictele internaţionale în care naţionalismul secolului al XIX-lea a jucat un rol au fost în principal de două tipuri : conflictele dintre o naţiune şi un suveran străin – naţiunile balcanice şi Turcia, naţiunile slave din bazinul Dunării, pe de o parte, şi monarhia austro-ungară, de cealaltă parte, sau polonezii şi, respectiv, Rusia – şi conflictele dintre diferitele naţiuni care vizau delimitarea sferelor de influenţă, conflicte reprezentate de lupta dintre germani, pe de o parte, şi polonezi şi francezi, pe de altă parte. Conflictele internaţionale din secolul al XIX-lea au emanat fie din interpretările conflictuale ale principiului naţional, fie din refuzul acceptării totale a acestui principiu. S-a sperat până târziu, inclusiv după primul război mondial, că, odată ce aspiraţiile tuturor naţiunilor de a avea un stat-naţiune propriu vor fi satisfăcute, o societate de naţiuni mulţumite va găsi în principiile morale şi legale ale autodeterminării mijloacele pentru propria sa conservare.

A denumi în acelaşi fel mişcarea care a inspirat în secolul al XIX-lea naţiunile oprimate şi aflate în luptă şi cea care determină la sfârşitul secolului XX superputerile să se angajeze într-o competiţie mortală înseamnă a ignora schimbarea fundamentală care separă epoca noastră de cea precedentă. Naţionalismul zilelor noastre, care în fapt este universalism naţionalist, are un singur lucru în comun cu naţionalismul secolului al XIX-lea – şi anume, faptul că naţiunea este considerată punctul suprem de referinţă pentru acţiunile şi loialităţile politice. Dar asemănările se opresc aici. Din perspectiva naţionalismului secolului al XIX-lea, naţiunea reprezintă scopul ultim al acţiunii politice, punctul terminus al evoluţiei politice, dincolo de care există

alte naționalisme, cu scopuri similare și la fel de îndreptățite. Din perspectiva universalismului naționalist de sfârșit de secol XX, națiunea reprezintă doar punctul de plecare al unei misiuni universale al cărei scop suprem țintește dincolo de granițele lumii politice. În timp ce naționalismul vrea un stat pentru fiecare națiune, universalismul naționalist al epocii noastre solicită în numele unui stat și al unei națiuni dreptul de a le impune altor națiuni propriile standarde și valori.

Această caracteristică negativă a universalismului naționalist nu va fi neapărat minimalizată, dar poate fi agravată de fuzionarea unor națiuni într-o uniune supranațională. Națiunile Europei de Vest, de exemplu, sunt mult prea slabe pentru a-și aroga poziția de lider al noului universalism naționalist. A trecut mult timp de când francezii sau germanii visau că pot modela lumea după chipul și asemănarea lor. Cu toate acestea, dacă națiunile vest-europene ar fi capabile să se unească și să formeze o nouă identitate politică și militară posedând capacități considerabile, acestea ar deține astfel puterea necesară emergenței unui nou spirit cruciat, comun pentru întreaga Europă de Vest. Acest spirit ar fi suficient pentru ca universalismul naționalist al statelor din Europa de Vest să intre în competiție cu cel al altor națiuni. Este evident faptul că, din perspectiva caracteristicilor tehnologice și militare ale vremurilor noastre, statul-națiune tradițional se află în declin. Însă, în încercarea de a înlocui statul-națiune cu o unitate mai complexă, mai bine echipată pentru a face față condițiilor actuale, este necesar să avem în vedere ca acesta să nu fie înlocuit cu un vehicul și mai eficient de propagare a naționalismului cruciat al vremurilor noastre.

Una dintre trăsăturile universalismului naționalist, provenită din aspirațiile și caracterul său universal, este că, deși se referă la națiune, nu are în vedere o națiune anume. Într-adevăr, Uniunea Sovietică a fost vehiculul prin care comunismul a încercat să se extindă în toată lumea. Dar cine poate afirma că mâine China sau vreun alt stat nu va prelua de la Uniunea Sovietică acest rol, cel puțin în Asia ? Naționalismul secolului al XIX-lea și-a avut originea, fără îndoială, în caracteristicile și aspirațiile specifice ale unei națiuni și nu poate fi separat de ele fără să-și piardă semnificația și atributele. În această privință, universalismul naționalist al timpurilor noastre este diferit. El reprezintă o religie laică, universală datorită interpretării pe care o dă naturii și destinului uman, precum și prin promisiunea mesianică a salvării umanității. Stindardul universalismului naționalist poate fi purtat de o singură națiune în orice moment. Astfel, pretențiile de dominație mondială în numele noului naționalism cruciat se pot transfera de la o națiune la alta, în funcție de starea de spirit și de puterea respectivei națiuni.

Lupta pentru conștiințele oamenilor[3]

Noua forță morală a universalismului naționalist a adăugat o nouă dimensiune structurii politicii internaționale : războiul psihologic sau propaganda. Desigur, nu este o noutate folosirea propagandei în avantajul politicii externe ; propaganda a fost

3. Vezi și pp. 185-187.

folosită în acest sens, sporadic, încă din epoci străvechi. Facțiunile dominante din cetățile-stat grecești și italiene au încercat să câștige bătăliile politice asigurându-se că vor fi susținute în politicile lor externe de cetățeni străini care simpatizau cu viziunea lor politică și prin câștigarea de adepți în rândul lor. În timpul conflictelor religioase din secolele al XVI-lea și al XVII-lea și în războiele purtate de Franța revoluționară, exploatarea simpatiilor religioase și ideologice, precum și recrutarea din rândul străinilor a adepților religioși și ideologici deveniseră un redutabil instrument al războiului politic și militar. Conducătorul protestant care era capabil să convertească la religia sa populația supusă oponentului său catolic sau să exploateze în propriul său avantaj politic ori militar loialitatea religioasă a minorității protestante putea să câștige o bătălie, dacă nu chiar întreg războiul, fără să tragă nici un foc de armă. Era probabil ca adeptul ideilor Revoluției franceze să fie un susținător activ al politicilor externe ale Franței revoluționare.

Propaganda contemporană este diferită din punct de vedere cantitativ și calitativ de cea a altor vremuri. Datorită tehnologiei moderne, extinderea și eficiența sa au crescut colosal după al doilea război mondial. Propaganda a devenit un instrument distinct al politicii externe, stând alături de instrumentele tradiționale reprezentate de diplomație și forța militară. Astfel, în perioada de început a comunismului, comuniștii de pretutindeni susțineau politicile externe ale Uniunii Sovietice, în timp ce adepții democrației se împotriveau acestor politici, dacă nu erau chiar apărători de frunte ai politicilor Statelor Unite. Cu cât existau mai mulți adepți ai comunismului, cu atât mai puternic era sprijinul acordat politicilor externe ale Uniunii Sovietice. Succesul politicilor externe ale Statelor Unite depindea în mare măsură de forța și răspândirea convingerilor anticomuniste în întreaga lume. Rezultatul unor alegeri sau al unui război civil putea să determine traiectoria viitoare a politicii externe a unui stat. Dacă Partidul Comunist câștiga alegerile, statul respectiv putea să aleagă să se alieze cu Uniunea Sovietică ; dacă partidele democratice câștigau, statul respectiv putea fie să rămână neutru, fie să sprijine Statele Unite. Prevenirea producerii unor astfel de evenimente defavorabile în distribuția internă de putere a altor state, precum și impulsionarea producerii unora favorabile devin o preocupare vitală a participanților în lupta ideologiilor politice menite să câștige loialitatea oamenilor.

Războiul psihologic sau propaganda se alătură diplomației și forței militare ca al treilea instrument prin care politica externă încearcă să-și realizeze obiectivele. Indiferent de instrumentul folosit, scopul suprem al politicii externe este întotdeauna același : promovarea intereselor proprii prin alterarea concepțiilor adversarului. În acest sens, diplomația folosește forța de persuasiune a promisiunilor și a amenințărilor în vederea satisfacerii intereselor proprii sau împotriva intereselor adversarului ; forța militară folosește efectul concret al violenței asupra capacității oponentului de a urmări anumite interese ; iar propaganda folosește crearea și utilizarea de convingeri intelectuale, valori morale și preferințe afective pentru susținerea intereselor proprii. Întreaga politică externă este astfel o luptă pentru conștiințele oamenilor ; dar propaganda este cu atât mai mult o astfel de luptă, deoarece aspiră la modelarea minților oamenilor în mod direct, nu prin intermediul manipulării intereselor sau al violenței fizice.

Diplomația și războiul au în spate o istorie îndelungată și neîntreruptă ; din acest motiv, înțelegerea teoretică a principiilor lor se află într-un stadiu înaintat. Propaganda, ca instrument distinct al politicii externe, reprezintă o noutate ; teoria și practica sa sunt marcate de lipsa experienței.

Trei principii ale propagandei

Care sunt principiile fundamentale care trebuie să ghideze lupta purtată cu armele propagandei pentru câștigarea conștiințelor oamenilor ? Trei probleme, trecute cu vederea de teorie și întrebuințate greșit în practică în mod frecvent, necesită clarificări. În primul rând, relația dintre conținutul propagandei și eficiența sa ; în al doilea rând, relația dintre propagandă și experiențele de viață și interesele celor cărora le este adresată prima ; în al treilea rând, relația dintre propagandă și politica externă care o folosește ca instrument.

1. Principalele ideologii din trecut care au captivat imaginația oamenilor și i-au motivat să acționeze politic, idei precum cele care au călăuzit revoluțiile americană și franceză sau sloganurile bolșeviste și naziste, au avut succes nu datorită faptului că erau adevărate sau considerate adevărate, ci pentru că le ofereau oamenilor cărora le erau adresate ceea ce așteptau, atât în termeni de informație, cât și în termeni de acțiune practică. Nimeni nu poate nega faptul că teoriile despre rasă ale național-socialismului sunt în totalitate eronate ; însă argumentele avansate de antropologi renumiți ai vremii au fost inutile în combaterea acestor teorii. Interpretarea economică a teoriei imperialismului și războiului este în mod evident în contradicție cu toate datele cunoscute ; însă credința populară în această interpretare nu poate fi eradicată.

Falsitatea evidentă a acestor teorii a fost irelevantă pentru succesul sau eșecul lor. Decisivă pentru succesul acestora a fost capacitatea de a satisface nevoi intelectuale și politice profund interiorizate. Autoritarismul frust al poporului german a întrebuințat teoriile rasiale ca mijloc prin care să obțină autoconfirmarea faptului că, în ciuda tuturor dovezilor, este în mod natural superior tuturor și că, prin politici adecvate, poate deveni superior în fapt. Anticipând gloria viitoare a Germaniei, teoriile rasiale au făcut aproape imperativă pentru poporul german încercarea de a-și demonstra superioritatea în fața minorităților care trăiau între granițele sale, iar succesul inevitabil al acestei încercări a părut că oferă dovada empirică a veridicității teoriilor rasiale.

În mod similar, interpretarea economică a teoriei imperialismului și a războiului satisface nevoi intelectuale și politice profund interiorizate. Opinia comună, tulburată de complexitatea amețitoare a relațiilor internaționale din epoca noastră, tânjește după o explicație care să fie atât simplă, cât și plauzibilă. Oferind această explicație, interpretarea economică liniștește opinia comună. Îndeplinește pentru acțiunea politică o funcție similară celei îndeplinite de teoriile rasiale. Oferă în „instigatorii la război de pe Wall Street" sau „furnizorii de muniție" simboluri ușor accesibile care pot fi folosite în acțiunea politică – cum au și fost – ca teren de antrenament. În conformitate cu teoria, pot fi luate măsuri „pentru a face imposibil profitul de pe urma războiului"

sau pentru a restricţiona comerţul cu beligeranţii. Odată aplicate aceste măsuri, imperialismul şi războiul par a-şi pierde caracterul ameninţător, iar opinia comună este împăcată deoarece a înţeles ce reprezintă politica internaţională şi totodată este conştientă că a acţionat conform acestei înţelegeri.

Nu există o corelaţie clară între veridicitatea unei ideologii politice şi eficienţa sa ca instrument al propagandei politice. În unele cazuri, o ideologie politică, falsă în premisele şi concluziile sale, captează conştiinţele maselor de indivizi. O ideologie politică nu se poate baza exclusiv pe forţa adevărurilor pe care le conţine încât să câştige bătălia pentru conştiinţele oamenilor. În schimb, trebuie să caute să stabilească o conexiune specială între adevărurile pe care le conţine şi conştiinţele pe care încearcă să le influenţeze. Această conexiune este dată de experienţele de viaţă şi de interesele oamenilor care determină receptivitatea lor la concepţiile politice.

2. Ideologiile politice susţin că se află în posesia adevărurilor valabile oriunde şi în toate timpurile. Oamenii însă sunt receptivi doar la anumite idei şi în anumite momente, în funcţie de contextul vieţii lor. Aceste circumstanţe, aşa cum am văzut[4], variază în mod semnificativ nu doar în timp, dar şi în relaţie cu tipologiile diferite de oameni care trăiesc în aceeaşi perioadă istorică.

Comunismul a avut succes acolo unde doctrina sa, caracterizată de egalitate socială, economică şi politică, a atras acei oameni pentru care eradicarea inegalităţilor constituia cea mai imperioasă nevoie. Ideologia vestică a avut succes acolo unde libertatea politică a primat în aspiraţiile populare în faţa celorlalte necesităţi. Astfel, comunismul a pierdut în mare măsură lupta pentru cucerirea conştiinţelor oamenilor din Europa Centrală şi de Est, iar democraţia a fost masiv înfrântă în Asia. În Europa Centrală şi de Est, promisiunile comunismului care vizau egalitatea nu au putut învinge experienţele de viaţă ale popoarelor din aceste regiuni, confruntate cu tirania Armatei Roşii şi a poliţiei secrete ruseşti. În aceste regiuni, comunismul a avut succes doar în rândul segmentelor de populaţie pentru care aspiraţia către egalitate, în special în sfera economică, a luat locul preocupării pentru libertate.

În schimb, democraţia a eşuat în Asia din cauză că oferta sa era, în mare măsură, neconcordantă cu experienţele de viaţă şi interesele popoarelor din Asia. Ceea ce popoarele asiatice îşi doreau mai mult decât orice era eliberarea de sub colonialismul occidental. Ce şanse erau ca democraţia să câştige lupta ideologică atât timp cât ideologia democratică era contrazisă de experienţele de viaţă ale popoarelor din Asia? Relevanţa unei propagande politice străine de experienţele de viaţă ale oamenilor obişnuiţi este evidenţiată frapant de un articol apărut în data de 30 septembrie 1950 în ziarul *Chicago Daily News*, sub semnătura lui Fred Sparks.

> Zilele trecute l-am vizitat pe un mic fermier de lângă Saigon...
> Prin translatorul meu l-am întrebat ce credea despre venirea americanilor în Indochina.
> Mi-a spus: „Oamenii albi îi ajută pe alţi oameni albi. Voi daţi arme ca să-i ajutaţi pe francezi să-i omoare pe ai mei. Noi vrem să scăpăm de toţi străinii, iar Viet Minh... îi dădea afară treptat pe francezi".

4. Vezi pp. 289-290.

I-am spus : „Nu știi că în spatele Viet Minh-ului se află un om alb ? Nu știi că Ho Chi Minh primește ordine de la ruși ? ".
El mi-a răspuns : „În Saigon am văzut și americani, și francezi. Nu am auzit niciodată de oameni albi care să sprijine Viet Minh-ul".

Ceea ce face acest episod semnificativ este faptul că el este în mare măsură dovada modului în care Asia a reacționat la ideile occidentale. Niciunde nu a fost această reacție mai drastică și mai pregnantă, având consecințe mai tragice pentru lumea vestică, decât în China, deoarece nicăieri contrastul dintre ideologie și experiențele de viață ale oamenilor nu a fost mai mare. Antiimperialismul american vechi de un secol și, datorită acestuia, bunăvoința arătată Statelor Unite de către China au fost șterse într-o secundă atunci când au fost folosite arme americane pentru a ucide chinezi și când avioanele americane au bombardat orașele aflate pe coastele Chinei. Un reportaj din săptămânalul londonez *Economist* afirma, în legătură cu raidurile aeriene ale naționaliștilor asupra Shanghai-ului :

> Aceste raiduri au fost redate în presă ca fiind întreprinse mai mult de către „imperialiștii americani" decât de „lacheii reacționari înfrânți" ai Taiwanului și au reușit nu numai să șteargă orice încredere a oamenilor mai puțin educați în Chiang, dar și să elimine definitiv orice urmă de încredere în America, acolo unde ea mai exista.

Din nou, calitățile inerente ale idealurilor americane, veridicitatea și caracterul pozitiv pe care le conțin au fost în totalitate irelevante pentru succesul sau eșecul lor în războiul ideologic. Factorul decisiv a fost evidenta lipsă de relevanță a propagandei democratice în fața experiențelor omului obișnuit. Politicile pe care Statele Unite le-au susținut sau au părut că le susțin au făcut imposibilă câștigarea războiului ideatic.

3. Practica politică trebuie să îndeplinească trei funcții ale războiului psihologic. În primul rând, trebuie să aibă definite în mod explicit obiectivele, precum și modalitățile prin care își propune să atingă aceste obiective. În al doilea rând, trebuie să determine aspirațiile populare ale celor cărora le este adresată propaganda, în relație cu obiectivele și metodele sale. În al treilea rând, trebuie să determine în ce măsură războiul psihologic este capabil să sprijine practica politică.

Slăbiciunea psihologică a Occidentului în Asia, dincolo de motivele menționate deja, rezultă din slăbiciunea politicilor sale efective. Din moment ce Vestul nu a fost categoric în legătură cu obiectivele sale și cu modalitățile de atingere a acestora, practicile sale psihologice au avut tendința de a înlocui incertitudinile politicilor cu generalitățile teoriei democrației. Astfel, propaganda occidentală a căutat să sublinieze virtuțile și adevărurile democrației și, în același timp, viciile și falsitățile bolșevismului.

Aceeași înclinație pentru abstractizări morale și filosofice a subminat procesul de investigare obiectivă a nevoilor oamenilor. Fiind siguri că suntem, în general vorbind, protejați de vicisitudinile morții provocate de violență sau lipsa hranei și a adăpostului, luăm ca de la sine înțeleasă satisfacerea nevoilor noastre biologice. După ce am luat măsuri pentru protejarea vieții, ne concentrăm gândurile și eforturile în vederea menținerii libertății și căutării fericirii. Deoarece această concentrare a gândurilor și eforturilor noastre este o însușire naturală a noastră, construim din experiența limitată,

condiționată de timp și spațiu, un principiu universal valid oriunde în lume și în orice moment. Astfel, avem tendința să presupunem, cel puțin la nivel de implicații, că ne este permis să luăm drept sigur faptul că toți oamenii pot fi considerați adepți ai acestui ideal al căutării libertății și fericirii și că ceea ce încercăm să realizăm reprezintă obiectivul suprem al întregii umanități. Însă a fost deja demonstrat felul în care experiențele de viață diferite conduc la o structură diversificată a aspirațiilor politice.

Capacitatea democrației occidentale de a se raporta în mod real la popoarele din Europa și Asia depinde, prin urmare, de abilitatea sa de a stabili două tipuri de relații diferite : o relație între aspirațiile acestor popoare și politicile practice ale Occidentului și o altă relație între aceste politici și propagarea lor pe cale orală. Există situații în care concordanța acestor trei factori poate fi ușor realizată. Declanșarea războiului politic împotriva Germaniei național-socialiste în Europa aflată sub ocupație nazistă în timpul celui de-al doilea război mondial a reprezentat o chestiune relativ simplă. Aspirațiile populare erau definite în mod clar, așa cum erau și politicile urmărite de Organizația Națiunilor Unite. Ambele urmăreau eradicarea național-socialismului, explicația acestui scop fiind relativ simplă. În mod similar, politicile militare și practice având ca scop menținerea statu-quoului teritorial în Europa în fața expansiunii sovietice exprimau aspirațiile popoarelor din Europa de Vest și au dus la formularea doctrinei Truman, a Planului Marshall și a Alianței Atlantice. În Europa de Est, în Asia sau chiar în Uniunea Sovietică, misiunea războiului psihologic nu a fost atât de ușoară. Două dileme fundamentale trebuiau confruntate. Una se referea la incompatibilitatea dintre o anumită politică urmărită într-o regiune și tipul de război psihologic purtat în altă regiune. Cealaltă dilemă provine din imposibilitatea sprijinirii unei politici doar prin mijloacele războiului psihologic.

Prima dilemă este ilustrată prin relația dintre ceea ce era privit drept obiectivul politicii americane în Europa de Est și obiectivul războiului nostru psihologic împotriva Uniunii Sovietice. Obiectivul politicii noastre în Europa de Est a fost definit în anii ’50 ca fiind eliberarea popoarelor din această regiune de sub dominația rusească. Obiectivul războiului politic împotriva Uniunii Sovietice era în aceeași perioadă apelul la populația rusă, eludând guvernul sovietic, pentru a transmite obiectivele noastre reale și a se forța astfel o revizuire a politicilor sovietice în urma presiunii opiniei publice rusești. Însă obiectivul eliberării Europei de Est, în special a Poloniei și a statelor baltice, se opunea aspirațiilor naționale vechi de secole ale Rusiei, aspirații care au fost împărtășite atât de guvern, cât și de populație. Urmărirea unei politici în Europa de Est care căuta să împiedice aspirațiile guvernului sovietic, dar și ale populației rusești ducea în mod inevitabil la anularea șanselor noastre de reușită, oricare ar fi fost acestea, de a crea o separare prin mijloacele războiului psihologic între populația rusească și conducerea sovietică. În situații ca acestea, misiunea politicii este să stabilească ce obiective sunt prioritare și fie să subordoneze obiectivele războiului psihologic celor ale politicii practice, fie viceversa.

O ilustrare frapantă a celei de-a doua dileme este dată de efectul propagandistic al intervenției americane în Indochina. Efectele psihologice imediate ale acelei intervenții au fost nefavorabile Statelor Unite. Afirmațiile țăranului indochinez în fața dlui Sparks au avut un ecou larg. Ceea ce este important în contextul acestei discuții

este incapacitatea Statelor Unite de a controla efectul psihologic nociv al intervenţiei prin măsuri psihologice de ripostă. Efectele psihologice ale intervenţiei albilor în afacerile Asiei, în maniera tradiţională a imperialismului occidental, pot fi contracarate, însă nu prin mijloacele războiului psihologic, ci doar prin măsuri politice, militare şi economice. Acestea din urmă vin să contrazică experienţele directe ale Indochinei în ceea ce priveşte intervenţia albilor. În situaţii ca acestea, răspunsul imediat în faţa efectului nociv al unei măsuri politice sau militare nu este propaganda, ci politicile care vor fundamenta precondiţiile psihologice pentru succesul ei.

În acest context, ajutorul economic şi tehnic acordat regiunilor subdezvoltate capătă o importanţă specială. Un astfel de ajutor se diferenţiază de propagandă prin faptul că este o realizare, şi nu o promisiune. În loc să spui oamenilor ce ar putea fi realizat sau ce se realizează altundeva, mai degrabă concretizezi promisiunile propagandei. Însă pentru a fi pe deplin eficient ca instrument de propagandă, ajutorul economic şi tehnic trebuie să îndeplinească două cerinţe.

În primul rând, ajutorul trebuie să fie benefic oamenilor cărora le este adresat nu doar pe termen lung, ci şi imediat, precum şi într-o manieră inteligibilă acestora. Ajutorul străin nu îndeplineşte adesea această cerinţă din cauză că este în competiţie cu rezistenţa politică şi culturală locală împotriva dezvoltării economice. Subdezvoltarea economică este produsă în mod frecvent nu numai de cauze naturale, ci şi de un sistem politic care are de câştigat de pe urma perpetuării înapoierii. De exemplu, un sistem politic care îşi obţine puterea din absenţa drepturilor de proprietate asupra pământului este puţin probabil să-şi dorească autodistrugerea prin promovarea unor politici de reformă rurală. Ajutorul străin, atunci când este îndreptat către grupuri sociale care se opun dezvoltării economice, poate chiar să întărească forţele statu-quoului şi să mărească clivajul dintre bogaţi şi săraci. Înapoierea economică poate să se datoreze şi unor factori culturali, cum ar fi neîncrederea în progres sau în utilitatea economisirii, care sunt factori imperativi pentru transferul banilor şi al know-how-ului tehnic prin ajutorul străin[5].

În al doilea rând, provenienţa externă a ajutorului trebuie să fie evidentă pentru toţi beneficiarii săi. În acest caz, propaganda, în sensul concret al termenului, joacă din nou un rol, oferind credibilitate elementului străin de la care a provenit ajutorul şi făcând legătura între acel ajutor şi beneficiile sale şi ideologia generală, caracterul şi politicile elementului străin.

Bătălia pentru conştiinţele oamenilor este o misiune cu un caracter extraordinar de subtil şi complex. Nimic nu este mai facil, mai sigur de sprijinul popular în ţara proprie şi în acelaşi timp mai cert că va eşua decât abordarea unei astfel de misiuni complexe în spiritul şi folosind tehnicile demagogiei de tip naţionalist. Ideologia simplă şi tehnicile cruciadei morale sunt folositoare, chiar indispensabile pentru ralierea opiniei publice interne în spatele unei politici anume; însă ele sunt arme grosolane în bătălia naţiunilor pentru dominarea conştiinţelor oamenilor. Propaganda nu reprezintă doar o bătălie între bine şi rău, între adevăr şi minciună, ci şi între o

5. Pentru o discuţie sistematică, vezi Hans J. Morgenthau, *A New Foreign Policy for the United States* (Frederick A. Praeger, New York, 1969), pp. 88 şi urm.

putere şi o altă putere. Într-o astfel de bătălie, virtutea şi adevărul nu răzbesc doar prin simpla lor propagare. Ele trebuie să fie susţinute de către un număr stabil de politici care să le confere atât relevanţă, cât şi credibilitate. A percepe misiunea psihologică a democraţiei în lupta cu bolşevismul în primul rând în termenii aspectului strict tehnic al penetrării Cortinei de Fier şi al comunicării adevărurilor eterne ale democraţiei reprezintă în mare măsură o ratare a obiectivului principal. Războiul psihologic este doar o reflectare, pe tărâmul ideilor, a misiunilor politice şi militare pe care caută să le susţină. De multe ori poate să fie inferior acestor măsuri, dar niciodată nu poate să le fie superior. Puterea sa se trage din calităţile acestor politici. Cu ajutorul lor câştigă sau eşuează. Apelul la câştigarea bătăliei pentru conştiinţele oamenilor, pentru a fi eficient, trebuie să fie gândit în primul rând ca un apel la măsuri politice şi militare care sunt potenţial câştigătoare. Şi în acest caz, acţiunile sunt mai elocvente decât declaraţiile.

Această bătălie pentru conştiinţele oamenilor, care a contribuit la pretenţiile competitoare pentru dominaţia universală a diferitelor naţiuni, a administrat lovitura finală şi fatală sistemului social al interacţiunii internaţionale în cadrul căruia, pentru aproape trei secole, naţiunile au convieţuit într-o permanentă rivalitate, însă aflându-se sub umbrela valorilor comune şi a standardelor universale de acţiune. Colapsul acestui edificiu a distrus habitatul comun acceptat al naţiunilor lumii, iar cele mai puternice dintre acestea şi-au arogat rolul de a construi unul nou, după chipul şi asemănarea lor. Sub ruinele acelui edificiu se află îngropat mecanismul care a menţinut în picioare pereţii acelei construcţii a naţiunilor : balanţa de putere.

21. Noua balanţă de putere

Distrugerea consensului intelectual şi moral care a controlat lupta pentru putere timp de aproape trei secole a privat balanţa de putere de energia vitală care a făcut-o să fie principiul viu al politicii internaţionale. Concomitent cu declinul acelei energii vitale, sistemul balanţei de putere a cunoscut trei schimbări structurale care au dus la afectarea în mod considerabil a funcţionării sale[1].

Caracterul inflexibil al noii balanţe de putere

Reducerea numărului marilor puteri

Cea mai evidentă dintre aceste schimbări structurale care afectează funcţionarea balanţei de putere o constituie reducerea drastică a numărului actorilor din sistem. De exemplu, la sfârşitul Războiului de Treizeci de Ani, Imperiul German era compus din 900 de state suverane, pe care Tratatul din Westphalia din 1648 le-a redus la 355. Intervenţiile din vremea lui Napoleon, dintre care cea mai notabilă este reforma impusă în urma Dietei de la Regensburg din 1803, au eliminat peste 200 de state suverane germane. Atunci când Confederaţia germanică a fost fondată, în 1815, rămăseseră doar 36 de state suverane care să i se alăture. Unificarea Italiei în 1859 a dus la eliminarea a şapte state suverane, iar unificarea Germaniei în 1871 a eliminat 24 de state. În 1815, la sfârşitul războaielor napoleoniene, opt naţiuni – Austria, Franţa, Marea Britanie, Portugalia, Rusia, Prusia, Spania şi Suedia – deţineau statutul de mari puteri. Portugalia, Spania şi Suedia primiseră un astfel de statut mai mult din considerente istorice, dar în scurtă vreme aveau să-l piardă, numărul real al marilor puteri reducând-se astfel la cinci. În anii 1860, lor li s-au alăturat Italia şi Statele Unite, urmate la sfârşitul secolului de Japonia.

La izbucnirea primului război mondial existau din nou opt mari puteri, iar pentru prima dată două dintre ele erau localizate în afara Europei – Austria, Franţa, Germania, Marea Britanie, Italia, Japonia, Rusia şi Statele Unite. Sfârşitul primului război mondial a marcat eliminarea definitivă de pe această listă a Austriei, în timp

1. Vezi pp. 216 şi urm., 231-232 pentru alte schimbări care au avut loc la începutul secolului XX.

ce Rusia şi Germania au fost eliminate doar temporar. Douăzeci de ani mai târziu, în momentul izbucnirii celui de-al doilea război mondial, puteau fi enumerate şapte mari puteri – Germania şi Uniunea Sovietică şi-au redobândit statutul de mari puteri, iar cele cinci rămase în urma primului război mondial şi l-au menţinut. La sfârşitul celui de-al doilea război mondial, numărul marilor puteri a fost redus la trei – Marea Britanie, Uniunea Sovietică şi Statele Unite –, în timp ce Franţa şi China, datorită fie istoriei lor, fie potenţialului, au fost tratate în cadrul negocierilor şi organizaţiilor ca având statutul de mari puteri. Însă puterea Marii Britanii era într-atât de redusă în comparaţie cu cea a Statelor Unite şi a Uniunii Sovietice, încât acestea şi doar acestea puteau fi numite superputeri.

Această reducere a numărului de naţiuni capabile să joace un rol important în politica internaţională a deteriorat mecanismele de funcţionare a balanţei de putere. Deteriorarea a fost potenţată în special prin reducerea numărului real de state în urma consolidărilor statale dintre 1648 şi 1803, precum şi prin procesele de constituire ale statelor-naţiune în secolul XX. Această reducere a fost temporar întreruptă în 1919 prin crearea a noi state în Europa Centrală şi de Est; între timp, aceste state fie au dispărut, cum este cazul statelor baltice, fie au încetat să mai existe ca actori independenţi pe scena internaţională. Aceste procese au privat în mare măsură balanţa de putere de caracterul său flexibil şi imprevizibil şi, în consecinţă, de capacitatea sa de limitare a naţiunilor angajate în lupta pentru putere.

În trecut, aşa cum am văzut, balanţa de putere a operat în principal prin coaliţii formate între mai multe naţiuni. Cele mai importante naţiuni, chiar dacă diferite ca putere, erau însă similare ca însemnătate în mediul internaţional. În secolul al XVIII-lea, de exemplu, Austria, Franţa, Marea Britanie, Prusia, Rusia şi Suedia erau egale în ceea ce priveşte puterea lor relativă. Producerea unor modificări ale puterii lor le-ar fi afectat poziţia în ierarhie, însă nu şi statutul de mari puteri. În mod similar, în perioada dintre anii 1870 şi 1914, jocul politicii de putere era purtat între opt actori de prim rang, dintre care şase, cei europeni, erau activi în mod constant. În aceste condiţii, nici un actor nu putea avansa foarte mult cu planurile sale de dominaţie decât dacă putea conta pe sprijinul a cel puţin unuia dintre partenerii săi de joc, dar nimeni nu putea fi sigur de un astfel de sprijin. În secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea nu exista realmente nici o naţiune care să nu fi fost constrânsă (la un moment dat) să se retragă dintr-o poziţie avantajoasă din cauză că nu a beneficiat de sprijinul pe care contase din partea altor state. Acesta a fost în special cazul Rusiei în secolul al XIX-lea. În schimb, dacă Germania, încălcând regulile jocului, nu acorda în 1914 libertate de acţiune Austriei în ceea ce priveşte Serbia, este puţin probabil că aceasta ar fi mers atât de departe cu acţiunile sale, iar primul război mondial ar fi putut fi evitat.

Cu cât este mai mare numărul actorilor activi, cu atât este mai mare numărul coaliţiilor posibile, dar totodată cresc şi gradul de incertitudine privind coaliţiile care se vor înfrunta, şi rolul actorilor în cadrul acestor coaliţii. Wilhelm al II-lea în 1914 şi Hitler în 1939 au refuzat să creadă că Marea Britanie şi, în ultimă instanţă, SUA se vor alătura adversarilor lor, astfel că ambii au calculat greşit efectele intervenţiei americane. Este evident că aceste calcule greşite privind alianţele au însemnat pentru Germania diferenţa dintre victorie şi înfrângere. Atunci când se înfruntă coaliţii

formate din națiuni cu puteri comparabile, este necesar ca acest tip de calcule să fie cât mai exacte, deoarece dezertarea unui posibil aliat sau apariția unuia neașteptat pot afecta considerabil balanța de putere, dacă nu chiar decisiv. Astfel, în secolul al XVIII-lea, când principii obișnuiau să-și schimbe alianțele cu mare ușurință, astfel de calcule erau frecvent bazate doar pe presupuneri fără temei real. În consecință, flexibilitatea foarte mare a balanței de putere, datorată incertitudinii alianțelor, ducea în mod imperativ la mișcări prudente ale actorilor pe tabla de șah a politicii internaționale și, deoarece riscurile erau greu de anticipat, îi constrângea pe aceștia să-și asume riscuri cât mai mici posibil. În primul război mondial a fost foarte importantă – ținând cont de deznodământul conflictului – alegerea Italiei între a rămâne neutră sau a intra în război alături de Aliați. Recunoscându-i importanța, ambele părți beligerante au depus mari eforturi, constând în promisiunea unor creșteri teritoriale pentru Italia, astfel încât să influențeze decizia acestui stat. La fel s-a întâmplat, într-o mai mică măsură, și în situația intrării în război a unei puteri mai mici cum era Grecia.

Bipolaritatea puterii

Acest aspect al balanței de putere a suferit în perioada recentă o transformare radicală. În al doilea război mondial, deciziile unor state ca Italia, Spania, Turcia sau chiar Franța de a se alătura sau nu unei părți sau alteia reprezentau doar episoade ale conflictului, desigur dorite sau temute de către beligeranți, dar nu puteau în nici un fel să transforme victoria în înfrângere sau invers. Discrepanța de putere între, pe de o parte, națiunile de prim rang, cum erau Statele Unite, Uniunea Sovietică, Marea Britanie, Japonia și Germania, și restul statelor, pe de altă parte, era deja atât de semnificativă, încât dezertarea unui aliat sau apariția altuia nou nu mai puteau răsturna balanța de putere, afectând astfel în mod esențial rezultatul final al conflictului. Din cauza acestor modificări ale alianțelor, echilibrul balanței era desigur perturbat. Însă aceste modificări nu puteau distruge în totalitate balanța, ea fiind determinată doar de acțiunile puterilor de prim rang. Numai poziția statelor importante – Statele Unite, Uniunea Sovietică și Marea Britanie, pe de o parte, respectiv Germania și Japonia, pe de altă parte – conta cu adevărat. Această situație, evidentă pentru prima dată în al doilea război mondial, este actualmente accentuată prin polarizarea puterii între Statele Unite și Uniunea Sovietică, atributul suprem al politicii internaționale. Puterea Statelor Unite și a Uniunii Sovietice a devenit atât de copleșitoare în comparație cu cea a aliaților actuali sau posibili, încât poate determina singură, doar prin greutatea ei, balanța de putere. Acest echilibru nu poate fi în prezent afectat în mod decisiv sau, cel puțin, poate fi afectat doar pe termen scurt de către schimbarea loialității unora dintre aliații lor. Balanța de putere a fost modificată dintr-una multipolară în una bipolară.

Tendinţa către un sistem cu două blocuri

În consecinţă, flexibilitatea balanţei de putere şi, odată cu ea, capacitatea de restricţionare a aspiraţiilor de putere ale principalilor protagonişti de pe scena internaţională au dispărut. Două superputeri, fiecare incomparabil mai puternică decât oricare altă putere sau decât o posibilă alianţă de alte puteri, se înfruntă reciproc. Diferenţa de forţă dintre puterile majore şi minore este atât de mare, încât puterile minore, aflate în umbra superputerilor, nu şi-au pierdut doar capacitatea de a influenţa balanţa, dar totodată şi-au pierdut foarte mult din libertatea de mişcare ce le permitea în trecut să joace un rol important şi adesea decisiv în cadrul balanţei de putere. Ceea ce reprezenta odată o realitate pentru un număr relativ mic de naţiuni, cum e cazul anumitor state din America Latină în relaţia lor cu Statele Unite şi al relaţiilor Portugaliei cu Marea Britanie, este acum o realitate pentru un număr mare de state : ele se află în sfera de influenţă a unuia dintre cei doi giganţi a căror superioriate politică, economică şi militară îi menţin în această sferă chiar şi împotriva voinţei lor. Astfel, nu întâmplător vorbim despre „sateliţi" atunci când ne referim la aliaţii ezitanţi şi neputincioşi ai adversarului.

Astăzi, nici Statele Unite şi nici Uniunea Sovietică nu au nevoie să fie tot timpul suspicioase, aşa cum erau până şi în timpul celui de-al doilea război mondial, de teamă că dezertarea unuia dintre aliaţii importanţi va răsturna balanţa de putere. S-a sfârşit epoca în care modificarea permanentă a alianţelor şi crearea de noi coaliţii impuneau statelor un comportament vigilent, circumspect şi prudent, epocă ce şi-a avut punctul culminant în secolul al XVIII-lea şi s-a încheiat doar odată cu sfârşitul celui de-al doilea război mondial.

Însă această desfăşurare de evenimente nu înseamnă că superputerile nu au de ce să se teamă de aliaţii lor. Chiar dacă aceşti aliaţi nu ies prin propriile eforturi din sfera de influenţă în care se află, ei pot să se comporte fie ca susţinători utili ai politicilor superputerilor, fie ca prizonieri duşmănoşi şi impredictibili. Ei pot cel mult să se mute din centrul sferei de influenţă către periferia ei, slăbind astfel controlul exercitat de superputere şi micşorându-şi propria utilitate în cadrul acestei sfere.

În contextul unei balanţe inflexibile a puterii, superputerile pot găsi în aliaţii lor o sursă de slăbiciune sau de forţă, acest lucru fiind valabil pentru ambele părţi. Înainte de cel de-al doilea război mondial, una dintre principalele dileme ale marilor puteri era „Cum ne putem păstra aliaţii pe care îi avem ?". Astăzi, în schimb, principala dilemă a superputerilor în legătură cu aliaţii lor este „Cum putem să-i facem să sprijine şi să fie utili politicilor noastre şi să rămână aşa ? ". Această preocupare implică din partea superputerilor politici flexibile şi ajustabile. Puterea lor faţă de aliaţi este copleşitoare, dar nu este nelimitată. Este adevărat, superputerile sunt într-un grad fără precedent stăpânii politicilor şi destinului lor ; dar nu sunt stăpâni absoluţi. Ele trebuie să-şi adapteze, în anumite condiţii, politicile în funcţie de dorinţele aliaţilor lor dacă doresc să obţină maximul de beneficii de pe urma sprijinului acestora.

Datorită caracterului imuabil al alianţelor, principalul element de flexibilitate pentru balanţa de putere îl reprezintă acţiunile presupuse ale naţiunilor nealiniate. Cărui bloc se vor alinia în final, dacă o vor face, statele din Africa şi America Latină ?

Evoluţia în viitorul imediat a balanţei de putere globală va depinde într-o mare măsură de cursul urmat de către acestea şi de către alte state nealiniate. Doar într-un viitor mai îndepărtat se va afla dacă condiţiile politice şi tehnologice, cum ar fi achiziţionarea de arsenal nuclear propriu, vor duce la crearea unor noi centre de putere care vor deţine capacitatea să opteze fără constrângeri pentru una sau alta dintre părţi. Aceste noi centre de putere pot să apară fie din interiorul, fie din exteriorul celor două blocuri de putere. Franţa a aspirat la această poziţie de putere independentă, în cadrul lax al unei alianţe tradiţionale cu Statele Unite ; astfel procedează şi China în competiţie şi în relaţie cu Uniunea Sovietică. Dacă o astfel de evoluţie ar avea loc, sistemul bipolar actual al politicii internaţionale s-ar reîntoarce la cel tradiţional multipolar.

Dispariţia echilibratorului[2]

A doua modificare a structurii balanţei de putere la care asistăm astăzi nu este decât rezultatul inevitabil al schimbării discutate mai sus. Aceasta este dispariţia echilibratorului, a „custodelui" balanţei. Atât supremaţia maritimă, cât şi imunitatea reală în faţa atacurilor străine timp de mai bine de trei secole au permis Marii Britanii să îndeplinească această funcţie pentru balanţa de atunci. În prezent, Marea Britanie nu mai este capabilă să deţină această funcţie, deoarece tehnologia modernă de război a privat forţele maritime de supremaţia lor incontestabilă asupra mărilor. Puterea aeriană nu numai că a pus capăt invulnerabilităţii Insulelor Britanice, dar a şi transformat dintr-un avantaj într-o slăbiciune concentrarea populaţiei şi a industriei pe un teritoriu relativ redus ca dimensiuni şi aflat în apropierea unui continent.

În marea competiţie dintre Franţa şi Habsburgi, în jurul căreia a evoluat sistemul modern de state (cel puţin până în momentul „revoluţiei diplomatice" din anul 1756, când Franţa s-a aliat cu Habsburgii împotriva Prusiei), Marea Britanie a fost capabilă să deţină rolul echilibratorului balanţei, care implica funcţii de control şi restricţionare, deoarece era destul de puternică în comparaţie cu cele două concurente şi aliaţii lor pentru a putea înclina balanţa în favoarea oricărei părţi i s-ar fi alăturat. Această situaţie a fost din nou întâlnită în timpul războaielor napoleoniene, de-a lungul secolului al XIX-lea şi la începutul secolului XX. Astăzi, Marea Britanie nu mai deţine un rol atât de decisiv. Rolul său de „deţinător" al balanţei s-a încheiat, privând în consecinţă sistemul modern de state de beneficiile inerente unui astfel de rol : controlul şi pacificarea pe care le aducea cu sine în vremuri trecute. Chiar recent, în timpul celui de-al doilea război mondial, neutralitatea Marii Britanii sau alianţa ei cu Germania şi Japonia în locul Organizaţiei Naţiunilor Unite ar fi însemnat cu uşurinţă pentru acestea din urmă diferenţa dintre victorie şi înfrângere. Azi, datorită tendinţelor probabile din tehnologia de război şi din distribuţia de putere între Statele Unite şi Uniunea Sovietică, este foarte posibil ca poziţia Marii Britanii într-un conflict armat dintre aceste două puteri să nu aibă un impact decisiv asupra rezultatului final.

---

2. Vezi şi discuţia despre „custodele" balanţei de la pp. 225 şi urm.

Ca o consecinţă a celor afirmate mai sus, declinul puterii relative a Marii Britanii şi incapacitatea sa de a-şi menţine poziţia dominantă în cadrul balanţei de putere nu constituie un eveniment izolat, datorat exclusiv acţiunilor Marii Britanii. Mai degrabă este rezultatul unei schimbări structurale care afectează funcţionarea balanţei în toate manifestările sale. Aşadar, este imposibil ca poziţia privilegiată şi dominantă pe care Marea Britanie a deţinut-o pentru o perioadă atât de lungă să fie preluată de către un alt stat. Această situaţie nu se datorează faptului că puterea tradiţională a „custodelui" balanţei a înregistrat un declin care îi afectează capacitatea de a performa acest rol, ci faptului că poziţia respectivă nu mai există. Fiind doi giganţi care pot să determine în ce parte se înclină balanţa, nu poate exista nici o şansă pentru ca o a treia putere sau o a treia forţă să exercite o influenţă decisivă. Aşadar, este inutilă în acest moment speranţa că un alt stat sau un grup de state va ocupa locul eliberat de Marea Britanie.

Problema celei de-a „treia forţe"

Astfel de speranţe au fost întreţinute în diverse momente de către un număr de state sau grupuri de state care nu s-au aliat în mod definitiv blocului vestic sau celui estic. Astfel de state pot fi într-adevăr capabile să deţină poziţia celei de-a „treia forţe", rămânând în afara disputelor politice şi militare dintre Vest şi Est şi continuând să nu se alieze definitiv cu vreunul dintre blocuri. Din cauza discrepanţei de putere existente între aceste state şi cele două superputeri, este dificil să crezi în acest moment că ele pot spera la mai mult decât la această poziţie. Deşi în mod cert putem presupune că speranţele lor de a juca un rol decisiv ca o a „treia putere" nu pot fi niciodată realizate, în special din cauza evoluţiilor tehnologice greu de prezis, este sigur faptul că vor fi dezamăgite în viitorul previzibil. Generalul De Gaulle, de exemplu, a susţinut în câteva discursuri pătrunzătoare şi elocvente faptul că o Europă unită ar trebui să îndeplinească de pe poziţia celei de-a „treia forţe" atribuţiile de restricţionare şi pacificare, care aparţineau „custodelui" balanţei, în competiţia dintre colosul estic şi cel vestic. El a afirmat în data de 28 iulie 1946 şi a repetat în mai multe declaraţii ulterioare, în special după recâştigarea puterii în 1958:

> Într-adevăr, este o certitudine faptul că, privind înapoi la cum era înaintea acestui război de 30 de ani, aspectul planetei s-a schimbat în toate modurile posibile. Acum 30 de ani trăiam într-un univers în care şase sau opt mari naţiuni, aparent de forţe egale, fiecare asociată cu altele prin acorduri diverse şi subtile, reuşeau să impună oriunde o balanţă de putere în urma căreia cei mai puţin puternici erau relativ protejaţi, iar dreptul internaţional era recunoscut. Acest lucru este dovedit de faptul că agresorul ar fi avut de înfruntat o coaliţie de interese morale sau materiale şi de faptul că, în ultimă instanţă, strategia concepută şi pregătită în anticiparea conflictelor viitoare presupunea doar distrugerea rapidă şi limitată.
>
> Dar peste această lume a trecut un uragan. Poate fi făcut acum un inventar. Din cauza colapsului Germaniei şi al Japoniei, precum şi slăbirii Europei, Rusia Sovietică şi Statele Unite deţin acum singure prima poziţie. Se pare că destinul lumii, care în

timpurile moderne s-a arătat binevoitor, pe rând, Sfântului Imperiu Roman, Spaniei, Franței, Marii Britanii şi Reich-ului german, a decis acum să-şi împartă bunăvoința în două. Din această decizie rezultă o lume guvernată de o forță dihotomică ce a fost substituită balanței de altădată.

După ce se referă la anxietățile cauzate de tendințele expansioniste ale Statelor Unite şi ale Uniunii Sovietice, De Gaulle aduce în discuție problema restaurării unei balanțe stabile a puterii.

> Dacă nu lumea veche, cine altcineva poate restabili echilibrul între două lumi noi ? Vechea Europă este cea care, pe parcursul a multe secole, a fost călăuzitoarea universului şi este cea în măsură să constituie inima sau elementul necesar de compensare şi comprehensiune al unei lumi care tinde să se dividă în două.
> Națiunile Occidentului străvechi au ca artere vitale Marea Nordului, Marea Mediterană şi Rinul ; ele se află situate geografic între două noi blocuri. Decise să depună eforturi pentru conservarea unei independențe care ar fi grav periclitată în cazul unei conflagrații, acestea sunt determinate să formeze o alianță morală şi materială din cauza acțiunilor ruşilor, dar şi a avansului liberal al americanilor. Deținând o putere globală datorită resurselor proprii şi teritoriilor extinse cu care sunt unite prin destin, întinzându-şi în depărtare influența şi acțiunile lor, ce pondere vor avea aceste națiuni dacă reuşesc să-şi unifice politicile în pofida obstacolelor dintre ele, existente de-a lungul timpului ! [3]

Dar nu numai slăbiciunea națiunilor europene în comparație cu Statele Unite şi Uniunea Sovietică este ceea ce le împiedică să îndeplinească această misiune. Mai presus de orice, în discursul său, generalul De Gaulle uită să precizeze faptul decisiv că Marea Britanie a fost capabilă să contribuie benefic la pacea şi stabilitatea lumii doar pentru că era izolată din punct de vedere geografic de centrele de conflict, nu deținea interese vitale în miza acestor conflicte, avea ocazia să-şi satisfacă aspirațiile de putere în regiuni aflate peste oceane, ce erau în general inaccesibile altor concurenți pentru dominație.

Această triplă distanțare, alături de resursele sale de putere, au permis Marii Britanii să joace rolul „custodelui" balanței. Națiunile Europei nu beneficiază de nici unul dintre aceste elemente. Din contră, acestea sunt implicate profund în centrele de conflict sub toate cele trei aspecte. Ele sunt atât teatrul de luptă, cât şi premiul întrecerii dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Ele sunt permanent şi în mod vital interesate de victoria uneia dintre cele două părți. Şi nu dețin capacitatea de a urmări satisfacerea intereselor lor politice vitale altundeva decât pe continentul european. Din cauza acestor motive, națiunile Europei nu pot beneficia de acea distanțare şi libertate de mişcare fără de care nu poate exista o a „treia forță", fie că aceasta este un martor neimplicat, fie că este chiar „custodele" balanței de putere.

---

3. *The New York Times*, 29 iulie 1946, p. 1 ; *cf.* pentru discursuri ulterioare *ibid.*, 30 iunie 1947, p. 1 ; 10 iulie 1947, p. 3 ; conferința de presă din 23 iulie 1964 şi cuvântarea de la Strasbourg din 22 noiembrie 1964.

Dispariţia graniţei coloniale

Prin această discuţie abordăm o a treia modificare a structurii balanţei de putere, şi anume dispariţia graniţei coloniale. Balanţa de putere şi-a datorat influenţa, moderată şi restrictivă, pe care a exercitat-o în perioada clasică nu numai climatului moral în cadrul căruia acţiona şi mecanismelor sale, ci şi, într-o mare măsură, faptului că naţiunile din cadrul său aveau rareori nevoie să-şi angreneze toate energiile naţionale în conflictele politice şi militare în care erau angajate. În acea perioadă, naţiunile au urmărit să acumuleze putere prin achiziţia de teritorii, considerate atunci simbolul şi substanţa puterii naţionale. Pe atunci, cucerirea de teritoriu de la un stat vecin puternic era o modalitate de a dobândi putere. Cu toate acestea, exista o posibilitate mai puţin riscantă de a realiza acest obiectiv. Era vorba de expansiunea considerabilă către trei continente : Africa, Americile şi porţiunea din Asia învecinată cu oceanele estice.

De-a lungul istoriei balanţei de putere, Marea Britanie şi-a găsit în această oportunitate principala sursă de putere şi de detaşare de problemele care angajau celelalte naţiuni în conflicte neîncetate. Spania şi-a epuizat forţele exploatând această posibilitate şi eliminându-se astfel ca forţă demnă de luat în seamă în lupta pentru putere. Ceea ce a constituit pentru Marea Britanie şi Spania o sursă de implicare constantă şi importantă a atras într-o mai mică măsură, şi doar sporadic, energiile celorlalte naţiuni. Politicile Franţei din secolul al XVIII-lea oferă exemple relevante ale modului în care se influenţau reciproc expansiunea colonială şi atacurile imperialiste asupra balanţei de putere din acele timpuri ; cu cât Franţa urmărea mai intens o politică imperialistă, cu atât mai puţin acorda atenţie expansiunii coloniale, şi invers. Statele Unite şi Rusia au fost pentru perioade îndelungate de timp absorbite de misiunea extinderii graniţelor către teritorii aflate pe continentele lor şi care nu erau controlate politic, iar în aceste perioade de timp nu au participat foarte activ în cadrul balanţei de putere. Monarhia austriacă a fost prea preocupată, în special în secolul al XIX-lea, de menţinerea controlului asupra dificilelor naţionalităţi nongermanice din centrul şi sud-estul Europei, care constituiau cea mai mare parte a imperiului său, pentru a mai putea fi capabilă de altceva decât de intervenţii limitate în politica de putere. Mai mult decât atât, până târziu în secolul al XVIII-lea, ameninţarea agresiunii turceşti a limitat libertatea de mişcare a Austriei pe tabla de şah a politicii internaţionale. În final, Prusia, ultima venită în cercul marilor puteri, a trebuit să se mulţumească cu apărarea şi securizarea poziţiei sale de mare putere. În plus, era prea slăbită intern şi aflată într-o poziţie geografică mult prea nefavorabilă pentru a putea concepe un program de expansiune nelimitată. Chiar după ce Bismarck a făcut ca puterea prusacă să domine în Germania şi puterea germană să domine în Europa, politica sa viza păstrarea, nu extinderea acelei puteri.

În perioada dintre anii 1870 şi 1914, stabilitatea statu-quoului în Europa era rezultatul direct al riscurilor implicite pe care le presupunea chiar şi cea mai mică acţiune la graniţele marilor puteri, pe de o parte, şi al oportunităţii modificării

statu-quoului în regiunile periferice, fără riscul declanşării unui conflict generalizat, pe de altă parte. Aşa cum observă Arnold Toynbee :

> În centrul sistemului, fiecare mişcare întreprinsă de un stat în vederea extinderii autorităţii sale este urmărită cu gelozie şi contracarată cu abilitate de către toţi vecinii săi, iar deţinerea suveranităţii asupra unui teritoriu de câţiva kilometri pătraţi şi asupra câtorva sute de „suflete" devine subiectul celei mai înverşunate şi încăpăţânate dispute... La periferia sistemului, în contextul condiţiilor favorabile întâlnite aici, un talent politic mediocru poate adesea să realizeze minuni... Sfera de dominare a Statelor Unite poate să se extindă neobstrucţionată de-a lungul Americii de Nord, de la Atlantic până la Pacific, sfera de dominare a Uniunii Sovietice de-a lungul Asiei de la Marea Baltică la Pacific, într-o epocă în care cei mai capabili lideri ai Franţei şi Germaniei nu pot încerca să obţină, fără a fi contracaraţi, supremaţia asupra Alsaciei sau Poznanului[4].

Odată cu unificarea Germaniei în 1870, consolidarea marilor state-naţiune a fost finalizată, iar dobândirea de teritorii se putea face din acel moment doar în detrimentul marilor puteri sau al aliaţilor lor. Ulterior, timp de mai mult de patru decenii, marile probleme ale politicii internaţionale au fost legate de state africane ca Egiptul, Tunisia, Maroc, Congo, Africa de Sud sau imperiile asiatice aflate în ruină ale Chinei şi Persiei. Patru conflicte locale au izbucnit în urma acestor probleme : Războiul Burilor, în anii 1899-1902, între Marea Britanie şi statul burilor*, războiul ruso-japonez în anii 1904-1905 şi războaiele ruso-turce şi italo-turce din anii 1877, respectiv 1911-1912. Dar trebuie notat faptul că, în toate aceste conflicte, una dintre marile puteri implicate lupta împotriva a ceea ce poate fi numit o putere „periferică", o putere care a fost fie obiectul expansiunii unei mari puteri, fie, cum este cazul excepţional al Japoniei, un rival din exteriorul centrului de putere. În nici un caz nu a trebuit ca o mare putere să se confrunte armat cu o altă mare putere pentru a se extinde în spaţiile neocupate politic din Africa şi Asia.

Politica de compensaţii a putut funcţiona în acest caz cu succes, deoarece exista în acele momente o masă suficientă de teritoriu nerevendicat care să poată fi oferit drept compensaţie pentru pierderile suferite de un actor. Exista astfel întotdeauna posibilitatea de a face compromisuri fără periclitarea intereselor vitale, de retragere fără afectarea reputaţiei şi de a amâna rezolvarea anumitor probleme. Perioada dintre anii 1870 şi 1914 a fost caracterizată de negocieri diplomatice şi de târguieli aprige pentru teritoriile altor popoare, de conflicte amânate şi probleme lăsate nerezolvate, dar şi de o perioadă de pace neîntreruptă între marile puteri.

Este semnificativ faptul că cea mai persistentă şi explozivă dintre problemele acelei perioade, chiar dacă rămasă încă la periferia cercului marilor puteri, era mai apropiată geografic de centrul puterii şi conta în mod direct mai mult pentru distribuţia puterii militare şi politice din cadrul său decât orice altă mare problemă a epocii. Această situaţie (numită şi „chestiunea balcanică" sau „orientală") consta în modalitatea

4. Arnold Toynbee, *A Study of History* (Oxford University Press, Londra, New York, Toronto, 1934), vol. III, p. 302 (citat cu acordul editurii).
* Transvaal, anterior provincie olandeză (n.tr.).

de împărţire a moştenirii părţii europene a Imperiului Otoman. Din această problemă a rezultat primul război mondial. „Chestiunea balcanică, mai mult decât orice alt subiect al epocii, putea duce la declanşarea unui conflict deschis între marile puteri – în special din cauza faptului că interesele vitale ale uneia dintre acestea, Austria, erau direct afectate de aspiraţiile naţionale ale Serbiei. Totuşi, este incert dacă acest deznodământ al „chestiunii balcanice" era inevitabil. Se poate susţine în mod plauzibil că, dacă celelalte mari puteri, Germania în special, ar fi intervenit în „chestiunea balcanică" în 1914, aşa cum o făcuseră cu succes la Congresul de la Berlin în 1878 – respectiv prin delimitarea caracterului periferic al chestiunii –, primul război mondial ar fi putut fi evitat.

Atunci când Bismarck afirma în 1876[5] că, în ceea ce priveşte interesele Germaniei, Balcanii nu erau demni de „preţioasa piele a unui singur soldat pomeranian", el accentua caracterul periferic al „chestiunii balcanice" raportat la interesele politice şi militare ale Germaniei. Atunci când, în iulie 1914, guvernul german promitea să sprijine orice tip de măsuri ar fi intenţionat Austria să adopte împotriva Serbiei, acesta adopta, fără a avea un motiv întemeiat, poziţia opusă celei exprimate de Bismarck. Germania se identifica cu interesul Austriei de a îngenunchea Serbia, în timp ce Rusia identifica apărarea Serbiei cu propria sa independenţă. Astfel, un conflict izbucnit la periferia sistemului de state european s-a transformat într-o bătălie care ameninţa să afecteze întreaga distribuţie de putere din cadrul acelui sistem.

Negocierea devenise imposibilă deoarece era văzută ca ducând la trădarea intereselor vitale proprii. Nu se mai puteau face concesii, deoarece identificarea intereselor proprii cu cele ale naţiunilor minore implicate în conflict a transformat concesia făcută aparent în favoarea altora în concesie făcută în detrimentul propriu. Conflictul nu mai putea fi evitat deoarece, aşa cum am văzut, majoritatea marilor puteri se temeau că amânarea sa va întări cealaltă parte, iar acest lucru nu era acceptabil, un conflict armat fiind considerat la acel moment inevitabil. Odată ce problemele au fost mutate de la periferie în cercul marilor puteri, nu mai exista nici o modalitate de a le evita ; nu mai exista nici un spaţiu necucerit politic în care problema să poată fi transferată. Rusia trebuia să înfrunte hotărârea austro-germană de a soluţiona problema sârbească în termenii preferaţi de Austria. În consecinţă, Franţa a trebuit să se confrunte cu invocarea de către Rusia a alianţei franco-ruseşti, Germania a trebuit să înfrunte activarea acelei alianţe, iar Marea Britanie – ameninţarea împotriva Belgiei. Nu exista nici o modalitate de a evita aceste aspecte decât cu preţul renunţării la ceea ce fiecare naţiune considera că sunt interesele sale vitale.

Evenimentele din iulie 1914 sunt considerate astăzi ca fiind, în parte şi din cauza diplomaţiei confuze a vremurilor, rezultatul inevitabil al schimbărilor structurale ale balanţei de putere. În perioada anterioară primului război mondial exista posibilitatea ca marile puteri să-şi transfere conflictele de la frontierele lor către periferie şi în teritorii neocupate din punct de vedere politic deoarece, aşa cum am văzut, aproape toţi participanţii activi la balanţa de putere erau state europene şi, mai mult decât atât, principalele centre de greutate ale balanţei erau localizate în Europa. A afirma că în

5. În sesiunea Reichstag-ului german din data de 5 decembrie 1876.

acea perioadă exista o periferie formată din teritorii neocupate politic este doar un mod negativ de a afirma că în acea perioadă balanța de putere era circumscrisă cantitativ și calitativ de limite geografice. Pe măsură ce balanța – având acum centrul de greutate localizat pe trei continente – se extinde la nivel global, dihotomia dintre cercul marilor puteri și centrul său, pe de o parte, și periferia cu spațiile sale neocupate politic, pe de altă parte, trebuie neapărat să dispară. Periferia balanței de putere este acum unul și același lucru cu limitele fizice ale globului.

Revoluția colonială

Astfel, ceea ce în trecut reprezenta periferia politicii internaționale tinde acum să devină unul dintre centrele sale – unul dintre principalele teatre de desfășurare unde confruntarea dintre cele două superputeri este dusă pentru controlarea teritoriilor și a mentalităților oamenilor. Doi factori sunt responsabili pentru această mutație : revoluția din statele coloniale și semicoloniale împotriva stăpânilor lor și tendința inerentă a unui sistem bipolar de a se transforma într-un sistem cu două blocuri.

Dispariția frontierei coloniale – mai precis finalizarea expansiunii coloniale – este imediat urmată de și coincide în mare măsură cu un moment de cotitură în care țintele cuceririlor coloniale încearcă să-și recâștige independența și să realizeze o schimbare fundamentală a relațiilor dintre rasa albă și rasele de culoare. Așa cum fluxul și refluxul înseamnă, în același timp, sfârșitul etapei în care oceanul înaintează și începutul etapei în care se retrage, la fel și finalizarea expansiunii coloniale reprezintă începutul sfârșitului colonialismului. În momentul în care marile puteri coloniale și-au atins limitele expansiunii, ele au atins totodată și limitele dominației lor supreme. Mai precis, declinul politic și militar al națiunilor Europei era motivul și, mai târziu, rezultatul revoluției coloniale.

Dacă dispariția frontierei coloniale nu ar fi coincis cu declinul Europei drept centru de putere al lumii, ceea ce acum, la fel ca și revoluția colonială, a devenit unul din momentele de cotitură ale istoriei mondiale ar fi părut retrospectiv drept o serie de simple revolte coloniale, neizbutite ca multe altele. Însă declinul evident al principalelor puteri europene, demonstrat în special prin înfrângerea lor de către Japonia în cel de-al doilea război mondial, a făcut posibilă revoluția colonială și i-a garantat fie succesul, fie inevitabilitatea unui succes ulterior. Astfel, ceea ce părea de neconceput la sfârșitul celui de-al doilea război mondial devenise un fapt împlinit 20 de ani mai târziu : retragerea voluntară a Marii Britanii din Birmania, Ceylon, India, Pakistan, Malaysia, Singapore și Egipt, precum și expulzarea sa din Irak, Iran și Iordania ; retragerea forțată a Olandei din Indonezia ; expulzarea Franței din Indochina ; dezintegrarea imperiilor belgian, britanic, francez și portughez din Asia și formarea statelor independente.

Privind în retrospectivă, această revoluție colonială desfășurată în urma celui de-al doilea război mondial a reprezentat atât capitolul final, cât și punctul culminant al procesului de decolonizare care a debutat cu Revoluția americană împotriva Marii Britanii în secolul al XVIII-lea, a continuat cu revoluțiile din America Latină împotriva

Spaniei şi Portugaliei, cu cele ale posesiunilor europene împotriva Turciei şi a înregistrat un mare progres după primul război mondial odată cu dezintegrarea Imperiului austro-ungar, a părţii europene a Imperiului rus şi a teritoriilor arabe aparţinând Turciei. Ultima fază a revoluţiei coloniale, urmare a neputinţei Europei, a slăbit şi mai mult la rândul ei Europa. Dominaţia politică a Europei de-a lungul perioadei moderne a fost în primul rând rezultatul dominaţiei asupra raselor de culoare. Diferenţa tehnologică, economică şi militară dintre omul alb european şi omul de culoare din Africa şi Asia este ceea ce i-a permis Europei să-şi dobândească şi să-şi menţină dominaţia globală. Dispariţia sa a secat principala sursă de putere – militară, economică şi politică – pe care naţiunile europene se puteau baza pentru a compensa inferioritatea lor numerică, teritorială şi lipsa resurselor naturale.

Însă, dacă declinul puterii europene a oferit revoluţiei coloniale şansa de reuşită, nu i-a oferit în acelaşi timp şi imboldul necesar izbucnirii sale. Ca toate revoluţiile autentice, revoluţia colonială a rezultat din contestarea morală a ordinii mondiale. Acest lucru este valabil în special în ceea ce priveşte manifestarea cea mai matură a revoluţiei coloniale, revoluţia din Asia.

Contestarea morală de origine asiatică este în esenţa sa un triumf al ideilor morale occidentale. Această contestare are ca fundament două principii morale : autodeterminarea naţională şi dreptatea socială. Ele reprezintă idealurile care, pentru mai bine de un secol, au ghidat în Vest politicile, interne sau internaţionale, sau au părut uneori că justifică acţiunea politică. În urma cuceririlor sale, Vestul a adus în Asia nu numai tehnologia şi instituţiile sale politice, dar şi principiile sale de moralitate politică. Naţiunile vestice au arătat, prin propriul exemplu, popoarelor asiatice că dezvoltarea deplină a facultăţilor unui individ depinde în primul rând de capacitatea statului căruia îi aparţine acesta de a-şi decide prin propria voinţă destinul politic şi cultural şi că pentru această autodeterminare naţională merită luptat. Iar popoarele asiatice au învăţat lecţia. Vestul a arătat popoarelor asiatice că sărăcia şi suferinţa nu sunt blesteme de natură divină pe care omul trebuie să le accepte pasiv, ci sunt în mare măsură rezultatul acţiunii umane şi pot fi remediate tot de către om. Iar majoritatea popoarelor asiatice au învăţat şi această lecţie. Astăzi, Asia se aruncă în lupta cu Occidentul invocând aceste principii ale autodeterminării naţionale şi dreptăţii sociale, condamnând şi revoltându-se împotriva măsurilor economice şi politice vestice realizate în numele standardelor morale proprii Vestului.

Declinul Occidentului

Preocuparea actuală în legătură cu declinul Occidentului este cauzată şi de declinul evident al puterii americane. Înfrângerea suferită de politicile Statelor Unite în Indochina a fost nu doar deplină, ci şi înjositoare. Chiar dacă înfrângerea survenită la mii de kilometri depărtare de ţărmurile americane era de anticipat ca inevitabilă, incapacitatea Americii de a se retrage dintr-o poziţie imposibil de menţinut cu un minimum de decenţă nu era însă inevitabilă. Preocuparea naturală în legătură cu

declinul puterii americane maschează de fapt preocuparea pentru declinul Occidentului în general. Mai precis, ascunde faptul că Statele Unite îşi datorează sporirea dominaţiei după cel de-al doilea război mondial chiar aceluiaşi declin al Occidentului, această dominaţie fiind chiar unul dintre primele sale exemple. Cu alte cuvinte, declinul Occidentului a fost precedat de declinul statelor-naţiune tradiţionale din Europa de Vest, declin de care au beneficiat, pentru o scurtă perioadă de timp, mai ales Statele Unite.

Deznodământul celui de-al doilea război mondial a fost decis de către naţiuni localizate fie complet, fie parţial în afara Europei. Productivitatea materială şi inventivitatea tehnică a Statelor Unite, neafectate – spre deosebire de sistemele tuturor celorlaţi combatanţi –, ci chiar stimulate într-o mare măsură de război, au contribuit decisiv la victorie şi la procesul de reconstrucţie. Astfel, conjuncţia dintre declinul statelor-naţiune tradiţionale din Occident şi superioritatea Statelor Unite – ambele rezultate din cele două războaie mondiale – explică creşterea Statelor Unite pe fundalul declinului Occidentului.

O inversare similară petrecută între statele-naţiune tradiţionale din Vest şi Statele Unite poate fi observată şi pe plan moral. Primul război mondial a adus două provocări la adresa ordinii morale tradiţionale : comunismul şi fascismul. Confruntate cu această alegere, multe elite aflate la putere au ales fascismul ca modalitate de protejare în faţa comunismului sau chiar a reformelor radicale. Acestea au ales fascismul chiar dacă această alegere a însemnat deschiderea porţilor inamicilor naţiunii. „Mai bine Hitler decât Blum” a devenit sloganul dreptei franceze, iar regimul de la Vichy a devenit manifestarea politică a acelei alegeri morale.

Statele Unite nu au fost nevoite să aleagă niciodată între fascism şi comunism, deoarece ambele ameninţări la adresa democraţiei americane erau îndepărtate – în ciuda impresiei create, pentru o scurtă perioadă de timp, de aberaţia McCarthistă că principalul pericol, în interiorul şi în exteriorul Statelor Unite, este reprezentat de comunism. Astfel, în timp ce statele Europei de Vest riscau disoluţia naţională ca urmare a confruntării dintre democraţie şi cele două forme de totalitarism, America putea prezenta un front naţional unit împotriva celor doi duşmani – întâi împotriva totalitarismului fascist, apoi împotriva celui comunist. Poziţia morală simplistă a secretarului de stat John Foster Dulles, care împărţea lumea între naţiuni bune, naţiuni rele şi naţiuni neutre, fără coloratură morală, exprima în fapt poziţia morală caracteristică confruntărilor politice şi militare ale Războiului Rece. Astfel, Statele Unite au devenit „conducătorul lumii libere”, atât în virtutea distribuţiei reale a puterii politice, cât şi a poziţiei morale simple pe care îşi putea permite să o adopte faţă de duşmanii „lumii libere”. Această ascendenţă a Statelor Unite către o dominaţie aparent necontestată, nu numai în „lumea liberă”, ci în întreaga lume, a mascat de fapt declinul real al colectivităţii numite lumea occidentală, precum şi tendinţele de deteriorare ale Statelor Unite. Acea tendinţă către declin şi dezorganizare a Occidentului a fost evidentă în cruciada ideologică a administraţiei Reagan împotriva „imperiului răului” al comunismului sovietic, adesea fără a lua în considerare protejarea unităţii deja slăbitei comunităţi nord-atlantice.

Ceea ce a secătuit forţa morală a Statelor Unite nu a fost contradicţia dintre interesul naţional şi interesul de clasă (cum s-a întâmplat în Europa), ci reducerea

aspectelor politice complexe la simpla juxtapunere morală cu comunismul şi, totodată, obtuzitatea morală demonstrată spectaculos acasă şi în străinătate. Naţiunile din vestul Europei aveau de înfruntat în urma celui de-al doilea război mondial – atât ca ameninţare, cât şi ca provocare – prezenţa militară a Armatei Roşii la o distanţă de 100 de kilometri est de Rin, prezenţa politică a partidelor comuniste de importanţă majoră în interiorul graniţelor lor, precum şi structuri politice, economice şi sociale care creează şi întreţin clivajele de pe urma cărora comunismul de obicei prosperă.

Anticomunismul american simplist a fost adecvat pentru combaterea ameninţării militare sovietice prin politica de îndiguire. Dar măsurile de contracarare a subversiunilor întreprinse de către America în statele democratice din Vest au fost nu numai în mare măsură ineficiente, dar şi contraproductive. Ceea ce era dificil de înţeles de către agenţii serviciilor secrete americane specializaţi în măsuri de contracarare a subversiunilor era că atracţia exercitată de comunism asupra multor cetăţeni vestici nu era în principal – şi cu atât mai puţin exclusiv – datorată uneltirilor guvernelor străine comuniste, ci era rezultatul condiţiilor interne exploatate – şi nu create – din exterior. Acest ataşament ideologic rigid de un anticomunism dogmatic, care reduce o realitate complexă la o simplă opoziţie între bine şi rău, s-a dovedit a fi imposibil de susţinut pe baze filosofice şi istorice, fiind doar un dezastru politic şi moral.

Statele Unite, ataşate unui statu-quo fragil, dacă nu chiar condamnat să piară într-o lume revoluţionară sau aflată în perioada imediat anterioară stării revoluţionare, au fost forţate de consecinţele acestui ataşament să sprijine sau să creeze guverne care spuneau lucrurilor pe nume şi care erau dispuse să lupte împotriva comunismului prin toate mijloacele, morale sau nu. Astfel, Statele Unite au ajuns să aibă ca susţinători şi să sprijine peste tot în lume guverne ale căror ideologie şi practică politică erau total opuse principiilor de guvernare americane. Apărarea „lumii libere" de comunism a devenit principalul obiectiv al politicii externe americane în Europa, Asia sau America Centrală. În numele său – sau în numele său de împrumut – erau constituite politicile de securitate naţională şi alianţele ultragioase care încălcau standardele morale care determinau odată teoria şi practica guvernamentală.

Ataşamentul moral şi politic american faţă de anticomunism a avut reuşite doar acolo unde puterea economică şi militară a Statelor Unite putea acţiona eficient. A eşuat în schimb atunci când a apelat la forţa morală pură. În mod paradoxal, a eşuat nu deoarece popoarele a căror libertate era periclitată nu erau dispuse să asculte mesajul său, ci din cauză că America, purtătoarea mesajului, nu ştia cum să se ridice la aşteptările acestui mesaj. Teama de comunism a blocat calea către libertate. În confruntarea dintre puterile coloniale ale Europei şi coloniile lor, Statele Unite s-au aliat adesea cu cele dintâi nu pentru că erau adeptele colonialismului, ci pentru că se temeau că poate comunismul ar reprezenta o alternativă viabilă a primului. Campionul libertăţii a devenit în mod paradoxal apărătorul şi restauratorul statu-quoului colonial. Aderând la cauza puterilor coloniale, a împărtăşit şi amprenta morală a colonialismului. Astfel, America a pierdut aura morală caracteristică despre care credea că o diferenţia de alte naţiuni.

Însă, în timp ce opoziţia nediscriminantă şi dogmatică faţă de comunism a Americii a forţat-o să se alăture forţelor statu-quoului, tradiţia sa liberală şi anticolonialistă trezea simpatii pentru aspiraţiile Lumii a Treia. Acea lume a zugrăvit o imagine a

condiţiei sale măgulitoare şi, în acelaşi timp, de discreditare la adresa foştilor stăpâni coloniali şi a statelor industriale în general. Suferinţele şi eşecurile sale au fost prezentate ca fiind datorate naţiunilor dezvoltate, care au obligaţia morală de a îndrepta greşelile pe care le-au făcut. Această dihotomie morală între membrii „buni" ai Lumii a Treia şi exploatatorii coloniali „răi" s-a suprapus cu dihotomia americană între capitaliştii democratici „buni" şi comuniştii „răi". Multe naţiuni din „lumea liberă" simpatizează cu o formă sau alta de comunism – sau, cel puţin, cu o anumită formă de autoritarism care poartă numele de „comunism" sau „socialism".

Ceea ce s-a petrecut pe plan moral a fost opusul a ceea ce s-a petrecut pe arena politicii de putere. În cazul celei din urmă, America a beneficiat de pe urma aliaţilor săi. Pe plan moral a profitat de pe urma compromiterii lor. Probabil că nu este surprinzător faptul că – luând în considerare resentimentul pe care îl trezeşte o putere necontestată – puterea fără precedent a Statelor Unite nu a fost asociată cu o reputaţie de putere binevoitoare. Această discrepanţă a dus la distrugerea poziţiei morale a Americii. Lumea a Treia a atacat Statele Unite cu acelaşi tip de argumente pe care America le-a folosit pentru a combate colonialismul, rasismul şi exploatarea de care tocmai aliaţii săi erau responsabili. Statele Unite au argumentat mereu din perspectiva preceptelor sale morale tradiţionale, însă nu au avut un răspuns atunci când propriile sale argumente au fost folosite împotriva sa. S-a prezentat ca un campion al asupriţilor şi exploataţilor în numele libertăţii şi al egalităţii, iar apoi a apărat prin acţiunile sale statu-quoul colonialist şi exploatator în numele anticomunismului.

Nu este o noutate faptul că invocarea de către un adversar a argumentelor morale ale celeilalte părţi în favoarea sa duce la dezarmare morală ; această tactică a fost folosită strălucit de Hitler în criza cehoslovacă din 1938[6].

Statele Unite – ameninţate fizic şi slăbite moral în urma asocierii sale cu statele-naţiune tradiţionale din Occident – se găsesc într-un final slăbite chiar de magnitudinea propriei lor puteri. Unul dintre paradoxurile epocii nucleare este faptul că, în contrast cu experienţa istorică precedentă, o sporire a puterii militare nu duce neapărat la întărirea puterii politice[7]. Puterea fără precedent pe care tehnologia modernă le-a adus-o statelor occidentale le este utilă doar în circumstanţe extrem de limitate. În circumstanţele actuale, această putere reprezintă o ameninţare lipsită de conţinut şi este deja desconsiderată de naţiuni inferioare din punctul de vedere al puterii militare. Puterea ce contează cu adevărat, în ciuda câtorva excepţii, este puterea convenţională şi, din această perspectivă, diferenţa dintre Statele Unite şi alte naţiuni vestice, pe de o parte, şi naţiunile din alte spaţii geografice, pe de altă parte, nu este desigur atât de mare cum ar fi dacă s-ar lua în considerare şi respectiva lor putere nucleară. În consecinţă, atunci când se compară puterea convenţională a Occidentului cu cea a altor state din spaţiul nonoccidental, se constată faptul că statele occidentale sunt mult mai puţin puternice decât păreau în trecut. Această impresie este întărită atunci când se cercetează principiile morale în numele cărora naţiunile occidentale sunt dispuse să folosească puterea convenţională cu şanse de reuşită. Înfrângerea Statelor Unite în Indochina ilustrează clar declinul puterii occidentale – material şi moral.

---

6. Vezi p. 137.
7. Vezi pp. 68-69, 163.

Una dintre marile ironii ale istoriei contemporane este că declinul moral și material al Occidentului s-a datorat în mare măsură tocmai victoriilor morale și materiale occidentale. Lumea a Treia s-a eliberat de sub robia occidentală invocând principiile de autodeterminare și dreptate socială pe care Occidentul le proclamase și le pusese în practică. Era de așteptat ca, în acest proces, principiul autodeterminării naționale să devină ideologia noilor tipuri de imperialism, iar dreptatea socială să devină masca ideologică a unor noi și vechi tipuri de aserviri. Ceea ce denotă cel mai elocvent epuizarea morală a Occidentului este incapacitatea sa de a stipula principii morale prin care să-și justifice pozițiile și interesele în fața dușmanilor și denigratorilor.

Neajutorarea morală vizibilă ori de câte ori Occidentul a trebuit să se confrunte cu utilizarea de către inamicii săi a principiilor sale morale – neajutorare dezvăluită în mod dramatic în timpul crizei cehoslovace din 1938 – a constituit una dintre principalele sale surse de slăbiciune. Este simplu și comod să identifici această slăbiciune cu un individ anume implicat într-un eveniment anume și astfel să detașezi „spiritul München-ului" de poziția morală occidentală adoptată în politica externă. Este simplu și convenabil să deplângi orice formă de înțelegere și compromis în politica externă ca fiind o „conciliere", bazându-te în schimb în mod intransigent pe politica de îndiguire a inamicului. În lipsa standardelor morale credibile care ar trebui să-i ghideze acțiunile, omul de stat este redus fie la a nega în totalitate standardele morale, fie la a le universaliza până când devin irelevante.

Așa cum am văzut, în plan moral Occidentul a devenit vulnerabil prin folosirea petrolului ca armă politică[8]. Această vulnerabilitate a statelor industriale occidentale puternic dezvoltate constituie o consecință a avansului lor industrial. Transferul de putere de la statele consumatoare de petrol către cele producătoare de petrol este un produs secundar al puterii industriale a celor dintâi. Dezvoltarea industrială a mărit discrepanța dintre statele dezvoltate și cele înapoiate în favoarea celor dintâi, dar a aprovizionat o parte dintre cele din urmă cu o nouă armă : un cvasimonopol petrolier. În mod ironic, aceasta este o armă pe care o serie de state înapoiate au folosit-o împotriva altor state înapoiate, într-o ilustrare elocventă a modelului haotic al politicii internaționale.

Această armă poate fi mortală, dar este asemănătoare puterii nucleare în sensul în care este exclusiv distrugătoare. O națiune producătoare de petrol poate îngenunchea o națiune consumatoare de petrol, dar nu poate guverna folosindu-se doar de monopolul său petrolier. Astfel, potența armei petroliere demonstrează în mod dramatic declinul puterii occidentale. Însă nu indică un substitut pentru această putere aflată în declin – cu excepția, desigur, a puterii de distrugere.

Declinul moral și material al Occidentului constituie un fapt vizibil. Ceea ce nu este vizibil însă este tipul de orânduire care ar putea să ia locul celei care dispare, creată și întreținută prin puterea Occidentului. În locul unei noi orânduiri create și sprijinite de către un nou centru de putere, la orizontul lumii civilizate apare spectrul anarhiei, alături de aranjamente legale, instituții și proceduri care sunt în dezacord total cu condițiile tehnologice obiective ale epocii.

8. Vezi pp. 156-157.

Potențialitățile sistemului bipolar

Revoluția colonială a alterat profund relațiile morale, militare și politice dintre Africa, Asia și America Latină, pe de o parte, și restul lumii, pe de altă parte. Văzută din perspectiva bipolarității politicii internaționale contemporane, revoluția colonială a dus la crearea unui teritoriu nerevendicat din punct de vedere moral, militar și politic, nealiniat deplin sau irevocabil unui bloc sau altuia. Vor alege aceste noi națiuni comunismul sau democrația, se vor alia ele politic cu Moscova, Beijingul sau cu Washingtonul? Aceasta este provocarea pe care o oferă națiunile nealiniate celor două superputeri.

Superputerile nu au ezitat să răspundă acestei provocări, deoarece un sistem politic bipolar deține tendința inerentă de a se transforma într-un sistem cu două blocuri. Odată cu dispariția flexibilității caracteristice unui sistem multipolar și odată stabilite clar sferele de influență, cele două superputeri pot să-și mărească forța în termeni de prestigiu, teritoriu, populație și resurse naturale doar prin atragerea statelor nealiniate în sfera lor de influență. Flexibilitatea lor de acțiune este limitată la acele națiuni care nu s-au alăturat irevocabil unei sfere de influență sau alteia ori s-au alăturat forțat, în urma constrângerii exercitate de ocupația militară. În cazul acestor state, superputerile încă pot să avanseze și să se retragă, să negocieze și să facă manevre. Încă există oportunități pentru cuceriri – morale, militare și politice. Dacă Uniunea Sovietică ar reuși să atragă India în sfera sa de influență, ar înregistra o victorie importantă în competiția dintre Est și Vest. Cele două superputeri au copleșit statele nealiniate cu puterea lor – morală, economică, militară și politică – în încercarea de a le atrage în două blocuri gigantice care se învecinează și care se opun unul celuilalt în cele patru colțuri ale lumii.

Posibilitatea destrămării sistemului bipolar

Însă exact perspectivele care fac ca transformarea sistemului bipolar într-un sistem cu două blocuri să fie atractivă pentru superputeri o fac să fie respingătoare pentru națiunile nealiniate și pentru acele națiuni care au fost forțate să se alinieze unui bloc sau altuia și care caută să-și redobândească libertatea de acțiune. Rezistența la această transformare, inerentă într-un sistem bipolar, duce la o altă situație posibilă.

În acest context, revoluțiile națiunilor din Asia și, în particular, a Chinei pot avea pe termen lung cele mai serioase implicații pentru restul lumii. În această parte a lumii, națiunile care posedă teritorii, resurse naturale și mari mase de oameni abia încep să folosească puterea politică, tehnologia modernă și ideile morale moderne în scopurile lor proprii. Mai mult de un miliard și jumătate de oameni, fără a lua în calcul aproape un miliard de chinezi, care până acum au fost doar ținta politicilor altora, încep să intre pe scena politicii internaționale ca participanți activi. Se poate anticipa ușor că aceste mase de populație abia deșteptate vor intra mai devreme sau

mai târziu în posesia instrumentelor tehnologiei moderne, în special a celor din domeniul nuclear, care până recent au constituit monopolul Occidentului.

O astfel de evoluție, care echivalează cu o transformare drastică a distribuției de putere, va fi mai importantă pentru viitorul lumii decât toate celelalte aspecte menționate anterior. Ar putea să însemne chiar sfârșitul bipolarității centrate pe Washington și Moscova, care acum își pune amprenta asupra politicii internaționale. Într-adevăr, Uniunea Sovietică nu mai este liderul politic, tehnologic și moral necontestat al lumii comuniste; în termeni de potențial al populației sale și al puterii, China, nu Uniunea Sovietică, este actualmente principalul stat comunist din lume.

Posibilitatea destrămării în viitor a sistemului bipolar este sugerată și de o potențialitate inerentă sistemului. Rezistența națiunilor nealiniate și a celor aliniate, împotriva voinței lor, în fața forței de atracție a celor doi poli politici, Washingtonul și Moscova, are același scop: să contracareze, dacă este posibil, această forță de atracție. Formarea, în cadrul acestor națiuni, a unor centre de putere independente, înzestrate cu arme nucleare, poate reprezenta lovitura fatală pentru sistemul bipolar.

Sistemul bipolar conține astfel două potențialități contradictorii: tendința de a se extinde, formând un sistem cu două blocuri prin absorbirea statelor nealiniate, și tendința de a se destrăma sub presiunea forțelor centrifuge din interior și a forței de atracție a noilor centre de putere din interiorul sau exteriorul său.

Continuarea Războiului Rece

Întorcându-ne de la posibilitățile pe termen lung la cele pe termen scurt, este probabil ca două blocuri de putere centrate pe cele două superputeri să continue să domine scena politicii internaționale. Începând cu sfârșitul celui de-al doilea război mondial, cele două blocuri s-au confruntat întocmai ca doi alergători ce trebuie să împartă o pistă scurtă și îngustă. Ele au avut tendința de a se îndrepta către o posibilă confruntare directă și, în același timp, să se retragă și să permită celeilalte părți să câștige teren pe care îl consideră prețios. Aceste manevre multiple și întortocheate prin care stăpânii balanței de putere au încercat fie să elimine în totalitate conflictele armate, fie să le facă de scurtă durată, însă decisive – alianțele și contraalianțele, schimbarea loialităților în funcție de cea mai mare amenințare sau de cea mai mare oportunitate a momentului, evitarea și amânarea problemelor, devierea rivalităților din vecinătatea proprie către colonii – au fost dificil de susținut. Odată cu ele au fost uitate finețea caracteristică și subtilitatea intelectului, inteligența calculată și versatilă, precum și deciziile îndrăznețe și în același timp precaute care le erau necesare actorilor jocului. Odată cu aceste modalități de acțiune și atitudini intelectuale a dispărut și acea flexibilitate de autoreglare, acea tendință automată despre care am vorbit anterior[9], a perturbării voite a relațiilor de putere fie pentru a reveni la vechiul echilibru, fie pentru a stabili unul nou.

---

9. Vezi pp. 363-365.

Pentru cei doi giganţi care determină astăzi cursul afacerilor internaţionale pare să fi rămas o singură alternativă de abordare a problemelor : sporirea puterii lor şi pe cea a aliaţilor lor. Majoritatea actorilor cu greutate au aderat deja la o alianţă, iar în viitorul imediat nu este probabil să aibă loc nici o schimbare majoră a loialităţilor. Din moment ce problema se pune în termeni de retragere din – sau avansare către – regiuni considerate de interes vital de către ambele părţi, poziţiile trebuie menţinute, iar abordarea de tipul concesiilor reciproce devine o slăbiciune pe care fiecare parte încearcă să o evite.

În timp ce în trecut războiul era privit ca o continuare a diplomaţiei (politicii) prin alte mijloace – conform definiţiei clasice a teoreticianului german al războiului von Clausewitz –, actualmente arta diplomaţiei este transformată într-un subdomeniu al artei războiului. Cu alte cuvinte, trăim perioada Războiului Rece, când obiectivele de război sunt urmărite, momentan, cu mijloace nonviolente. Într-o asemenea situaţie, calităţile specifice diplomaţiei sunt desconsiderate, deoarece nu mai au cu ce să opereze şi sunt, în consecinţă, înlocuite de raţionamentul de tip militar. Odată dezechilibrată, balanţa de putere poate fi restaurată doar prin creşterea puterii militare a părţii mai slabe. Însă, din moment ce nu există nici o altă variabilă relevantă în afară de forţa inerentă celor doi giganţi, fiecare parte trebuie să se teamă că pretendentul la supremaţie care ajunge să fie cel mai puternic la un moment dat îşi va folosi superioritatea pentru a elimina ameninţarea celeilalte părţi printr-o presiune militară şi economică distrugătoare sau printr-un război de anihilare.

Astfel, contextul internaţional este redus la spectacolul primitiv a doi giganţi observându-se reciproc cu suspiciune. Aceştia depun orice efort este necesar pentru a-şi mări potenţialul militar la maximum, din moment ce este unicul lucru pe care se pot baza. Ambii giganţi sunt pregătiţi să administreze prima lovitură fatală, deoarece, dacă nu o iniţiază unul, ar putea să o facă celălalt. Astfel, termeni ca a îndigui sau a fi îndiguit, cucereşte sau vei fi cucerit, distruge sau a fi distrus au devenit reperele diplomaţiei Războiului Rece.

O astfel de situaţie politică mondială nu rezultă în mod necesar din mecanismele noii balanţe de putere. Modificarea structurii balanţei a făcut posibilă, dar nu inevitabilă înfruntarea ostilă a celor două blocuri de putere gigantice. Din contră, noua balanţă de putere este un mecanism care deţine în el potenţialul unui bine nesperat, dar şi al unui rău fără precedent. Care dintre aceste posibilităţi se va materializa nu depinde de mecanismele balanţei, ci de forţele morale şi materiale care folosesc aceste mecanisme pentru atingerea scopurilor lor.

Noua diplomaţie a acţiunii

Comparând politica internaţională a zilelor noastre cu ceea ce era ea până spre sfârşitul anilor '60, impresionează transformările drastice care au avut loc, dar şi continuitatea acesteia. Este frapant gradul în care modificările au fost neplanificate şi chiar neanticipate de cele mai puternice naţiuni. Contextul politic internaţional actual este mult mai puţin manevrabil – şi, în consecinţă, mult mai periculos – decât contextul care s-a încheiat, în mare, cu accederea la putere a lui Richard Nixon în 1969.

Configuraţia în care s-a coagulat lumea politică după cel de-al doilea război mondial a fost una relativ simplă şi uşor de administrat. Existau două blocuri de putere, definite în termeni ideologici şi grupate rigid în jurul a două superputeri, care se înfrânau reciproc prin ameninţarea cu distrugerea nucleară. Aceste grupuri concurau, însă inofensiv şi adesea ineficient, pentru loialitatea statelor din aşa-numita Lume a Treia – a acelor state care nu s-au alăturat unuia dintre cele două blocuri de putere. Principalul aspect care a învrăjbit cele două părţi una împotriva celeilalte era reglementarea teritorială după cel de-al doilea război mondial ; şi din această problemă nerezolvată a rezultat Războiul Rece.

Chestiunea a fost aproape rezolvată de Republica Federală Germania prin *Ostpolitik*. Realizările acestei politici au fost recunoscute prin tratatele din 1970 şi 1972, care au recunoscut statu-quoul teritorial în Europa Centrală şi au renunţat la „doctrina Hallstein" (ce revendica faptul că Republica Federală era unicul reprezentant al întregii Germanii, a părţii de Est şi a celei de Vest, care vor fi cândva unite sub autoritatea RFG-ului). Acest aranjament era aproape desăvârşit, dar nu în totalitate, din cauza a două motive : unul de sine stătător, celălalt rezultat direct din problema esenţială a Războiului Rece. Nici un acord, oricât de generos redactat şi de fidel executat, nu putea schimba faptul că Berlinul de Vest este o enclavă în teritoriul unui stat ostil. Această realitate geopolitică oferă RDG-ului (Germaniei de Est) capacitatea să acţioneze fie în scopuri benefice, fie nocive, iar această capacitate de acţiune nu poate fi compensată de către statele vestice. Situaţia poate deveni – în special în combinaţie cu alte probleme –, o puternică sursă de conflict, aşa cum au demonstrat în trecut situaţile de criză ale Berlinului.

Pe de altă parte, deşi Republica Federală a renunţat la poziţiile sale nerealiste de la începutul Războiului Rece, încă îşi menţine afirmaţia că Germania de Est şi de Vest formează o naţiune – „o naţiune cu două state" – care va fi unită într-o bună zi, chiar dacă această zi va fi într-un viitor îndepărtat. Destinderea, autentică şi în acelaşi timp viabilă, într-o regiune din care a rezultat Războiul Rece a fost însoţită şi întărită pentru o perioadă de timp de dezgheţarea ideologică a relaţiilor Est-Vest. Rigiditatea alianţelor, o caracteristică a Războiului Rece, a fost o funcţie nu numai a caracterului ireductibil al problemelor politice majore, ci şi a naturii ireconciliabile a poziţiilor ideologice. Eliberarea parţială a politicii externe din strânsoarea rigidităţii ideologice a permis deschiderea unei noi diplomaţii de acţiune care a înlocuit pentru un timp inflexibilitatea polemicilor caracteristice primei perioade a Războiului Rece.

Noul tip de diplomaţie a prilejuit statelor implicate din punct de vedere politic noi oportunităţi, dar, în acelaşi timp, şi confruntarea cu noi ameninţări – căci adesea în politica internaţională oportunitatea unui stat se dovedeşte a fi o ameninţare pentru un alt stat. Astfel, reglementarea unor probleme vechi dă naştere unora noi, iar statul care recunoaşte primul noile probleme şi alege politicile adecvate va fi în avantaj. Europa şi, mai concret, Alianţa Atlantică au oferit ilustrarea empirică a acestor teorii generale.

Tendinţele de dezintegrare din cadrul Alianţei Atlantice durează desigur de mult timp. Îndoielile în legătură cu stabilitatea politicii americane de descurajare nucleară, modificarea perspectivelor privind ameninţarea militară sovietică, îngrijorarea privind abordarea americană a negocierilor pentru controlul armamentului, redresarea economică

a Europei de Vest şi interesele naţionale divergente – toate sunt responsabile pentru tendinţele de dezintegrare. O trecere în revistă a problemelor internaţionale cu care se confruntau membrii Alianţei la începutul anilor '60 şi, din nou, în anii '70 şi '80 relevă o multitudine de probleme în legătură cu care aliaţii nu reuşesc să ajungă la un consens. Poziţia de lider a Statelor Unite şi cooperarea strânsă cu americanii – acceptate la sfârşitul anilor '40 nu ca o alegere, ci ca o condiţie de supravieţuire – sunt acum percepute pe ambele maluri ale Atlanticului ca o povară ce trebuie uşurată, mai ales prin urmărirea interesului naţional de către fiecare stat.

Ca urmare a slăbirii coeziunii Alianţei Atlantice şi a scăderii puterii şi influenţei americane din cadrul acesteia, este probabil ca puterea şi influenţa Uniunii Sovietice să influenţeze şi mai mult acţiunile Europei de Vest. Uniunea Sovietică, deşi nu mai este percepută la fel de ameninţătoare ca în anii '40 şi '50, încă este colosul care tronează asupra uscatului euroasiatic, care poate fi echilibrat doar printr-o prezenţă militară permanentă a Statelor Unite în Europa, în cooperare cu statele Europei de Vest. Cu alte cuvinte, Alianţa Atlantică a fost instrumentul prin care Statele Unite şi naţiunile din Europa de Vest au restaurat, într-o primă instanţă, şi apoi au menţinut balanţa de putere.

Ca urmare, declinul puterii şi al influenţei americane înclină balanţa în favoarea Uniunii Sovietice şi, în consecinţă, măreşte insecuritatea Europei de Vest. Discuţiile purtate de politicienii americani privind retragerea din Europa, în cazul în care persistă diferendele de opinie, contribuie la starea de anxietate a statelor europene. Aceste state – având o poziţie ambivalentă în legătură cu Statele Unite, al căror sprijin le este necesar, dar pe care îl dispreţuiesc – se pot considera în acest caz abandonate de către Statele Unite şi lăsate să se confrunte singure cu Uniunea Sovietică, incontestabil mai puternică din punct de vedere militar. Aceste considerente îi pot oferi Uniunii Sovietice oportunitatea mult căutată de a stabiliza ceea ce se numeşte „securitatea" europeană, în realitate un eufemism. Din perspectiva preferată de Kremlin, securitatea europeană necesită reducerea, dacă nu chiar eliminarea puterii americane de pe continent, având ca rezultat slăbirea NATO şi izolarea logică a Republicii Federale Germania. Statele din Europa de Vest, izolate apoi una de cealaltă şi de Statele Unite, nu ar mai fi capabile să menţină o balanţă de putere viabilă faţă de Uniunea Sovietică şi vor trebui să accepte hegemonia sovietică asupra uscatului euroasiatic.

Acest compromis – care ar include şi Republica Federală Germania – ar semnifica o modificare drastică a distribuţiei internaţionale de putere. Orientarea vestică a RFG-ului a rezultat din calcularea avantajelor politice, militare şi economice ale celor două posibile opţiuni. Cu toate acestea, votul acordat în data de 21 noiembrie 1983 de către o majoritate substanţială a Partidului Social-Democrat împotriva amplasării rachetelor de croazieră şi Pershing II sugerează că respectiva orientare nu a rămas necontestată în interiorul *Bundesrepublik*, chiar atunci când calculul raţional era în favoarea sa. Dacă desfăşurarea de evenimente descrisă mai sus ar avea loc, ar putea apărea argumente raţionale pentru sprijinirea unei orientări a Germaniei către Est. O Germanie de Vest, tradiţional înfricoşată de „ursul rusesc" şi privată de protecţia americană, ar fi împinsă către o poziţie politică şi militară neutră, dacă nu chiar

amicală, faţă de vecinul impunător de la est. Această orientare ar fi considerabil întărită de relaţia complementară dintre economia Germaniei de Vest şi cea sovietică. Aşa cum a evidenţiat disputa privind traseul conductei europene de gaze la începutul anilor '80, Uniunea Sovietică a decis în mod evident să-şi întărească eforturile de modernizare industrială printr-un aflux masiv de tehnologie occidentală. Republica Federală este una dintre cele mai dezvoltate naţiuni industriale, dependentă pentru prosperitatea sa de exporturile pe scară largă. Odată ce legăturile politice, militare şi economice dintre statele vest-europene şi dintre acestea şi Statele Unite au fost slăbite, Uniunea Sovietică ar putea apărea ca o alternativă viabilă.

O astfel de desfăşurare de evenimente ar putea, de asemenea, să ducă la relaxarea anxietăţilor sovietice referitoare la ameninţarea Chinei, care – cel puţin pe termen scurt – au influenţat poziţia sovietică în politica internaţională. Aşa-numita politică a destinderii faţă de Statele Unite şi-a datorat existenţa nu numai considerentelor de ordin economic şi dorinţei de a distruge poziţia Alianţei Atlantice ca fundament al balanţei de putere europene, ci şi temerii Uniunii Sovietice de a fi surprinsă într-o confruntare atât la frontiera sa de est, cât şi la cea de vest. Din moment ce Uniunea Sovietică s-a convins că reconcilierea cu China este imposibilă – şi, în consecinţă, că un război cu China este posibil, dacă nu chiar probabil –, ea trebuie să caute să uşureze presiunea pe care Alianţa Atlantică a exercitat-o asupra frontierelor sale vestice prin politica de îndiguire.

În acest demers, noua politică americană vizavi de China prezintă atât o oportunitate, cât şi un risc. Este inutil de precizat faptul că normalizarea relaţiilor dintre Statele Unite şi China era restantă, la momentul în care au fost făcuţi – în 1971 – primii paşi în această direcţie, cu 20 de ani. Aceşti paşi însemnau foarte puţin din perspectiva relaţiilor bilaterale dintre Statele Unite şi China, atât timp cât Statele Unite continuau să recunoască guvernul din Taiwan şi să sublinieze prin declaraţii şi acţiuni importanţa angajamentului lor faţă de respectivul guvern. Dar aceşti paşi pot însemna foarte mult din perspectiva noii relaţii trilaterale dintre Statele Unite, China şi Uniunea Sovietică. Statele Unite se bucură de o anumită libertate de mişcare între cele două puteri, care le permite să beneficieze de pe urma ostilităţii implacabile dintre ele. Ambele trebuie să concureze una cu cealaltă pentru sprijinul american sau, cel puţin, să împiedice ca sprijinul american să fie acordat celeilalte părţi. Aceste două interese le dictează Chinei şi Uniunii Sovietice să renunţe câteodată la anumite politici cărora Statele Unite li s-ar putea opune (de exemplu, sprijinul militar acordat Vietnamului de Nord şi „războaielor de eliberare naţională” în general) şi fac ca cele două state să ţină cont, cu anumite rezerve, de interesele americane. La rândul lor, Statele Unite, chiar dacă nu au libertatea de acţiune de care s-a bucurat Marea Britanie ca echilibrator al balanţei europene, începând cu Henric al VIII-lea şi până la Sir Edward Gray, au totuşi o anumită libertate de a-şi modifica poziţia în relaţie cu celelalte două puteri pentru a încuraja politici favorabile intereselor lor.

China este statul care a beneficiat cel mai mult de pe urma normalizării relaţiilor. A beneficiat în două aspecte importante. Primirea sa în familia naţiunilor şi, în special, în Organizaţia Naţiunilor Unite, i-a permis să caute să deţină poziţia de lider a aşa-numitei Lumi a Treia, a statelor în curs de dezvoltare, în dauna celor două superputeri.

Deşi, începând cu 1917, Uniunea Sovietică s-a identificat cu „revoluţia mondială a sărmanilor" împotriva imperialismului naţional şi a celui de clasă, China plasează cele două superputeri în aceeaşi barcă imperialistă falimentară şi preia poziţia tradiţională lăsată vacantă (cel puţin conform retoricii chineze) de către Uniunea Sovietică. Mai mult, noua poziţie americană referitoare la China a eliberat Japonia din strânsoarea apăsătoare care făcea în trecut ca relaţiile sale cu China să fie foarte tensionate, în urma coordonării strânse între politicile externe nipone şi cele ale Statelor Unite. Dacă Japonia nu îşi putea permite să acţioneze prima pentru normalizarea relaţiilor sale cu China, odată ce Statele Unite au început să o facă, Japonia a urmat-o imediat. Cântărind posibilităţile noii relaţii dintre Japonia şi China, se pot observa interese complementare care nu diferă de cele care fac posibile legăturile dintre Germania de Vest şi Uniunea Sovietică. Japonia este o naţiune industrială modernă, cu un grad înalt de dezvoltare, care este nevoită să exporte pe scară largă pentru a supravieţui. China oferă, în special pe termen lung, o imensă piaţă subdezvoltată pentru exporturile nipone de instalaţii mecanice şi produse industriale. Într-adevăr, cele două state ar putea să domine împreună continentul asiatic din punct de vedere economic, politic şi militar. O astfel de alianţă ar semăna cu aşa-numita sferă de prosperitate asiatică pe care Japonia a încercat în trecut în zadar să o stabilească prin cuceriri, dar care acum s-ar baza pe recunoaşterea mutuală a intereselor complementare.

Noua mobilitate de care se bucură Japonia, un produs secundar al iniţiativei americane, nu se limitează doar la relaţiile cu China. Aşa cum Statele Unite pot acum să opereze, desigur în anumiţi termeni, între Uniunea Sovietică şi China, la fel poate şi Japonia. Nevoia Uniunii Sovietice de asistenţă străină în vederea dezvoltării sale industriale şi tehnologice este o invitaţie deschisă pentru Japonia, aşa cum este şi pentru Germania de Vest.

Noua diplomaţie a acţiunii caracterizează nu doar relaţiile directe dintre marile puteri, ci şi relaţiile indirecte dintre acestea, stabilite prin intermediul puterilor mai mici. Cel mai elocvent exemplu în acest sens este situaţia din Orientul Mijlociu. Până la războiul din octombrie 1973, statele arabe din Orientul Mijlociu făceau front comun împotriva Israelului, în condiţiile în care atât Israelul, cât şi statele arabe beneficiau de sprijinul uneia dintre cele două superputeri. Rigiditatea acestui sprijin a fost din acel moment înlocuită cu o flexibilitate fără precedent a politicii americane. Nu numai că Statele Unite au facilitat şi sprijinit acordurile de pace israeliano-egiptene semnate la Camp David, dar au şi oferit ajutor pentru Iordania şi Arabia Saudită şi au demonstrat că sunt pregătite să facă acelaşi lucru pentru Siria, dacă aceasta se dovedeşte receptivă. În mod evident, politica americană urmăreşte limitarea, dacă nu chiar eliminarea puterii şi influenţei sovietice din Orientul Mijlociu, aşa cum politica sovietică urmăreşte limitarea, dacă nu chiar eliminarea puterii şi influenţei americane din Europa de Vest. Dacă Uniunea Sovietică ar ieşi din aceste transformări ca puterea învingătoare în întreaga Europă, Statele Unite ar putea atunci ocupa o poziţie similară în Orientul Mijlociu.

Aceste oportunităţi pentru spaţiu de manevră diplomatic erau în trecut principala miză a politicii externe. Întrebuinţarea lor într-un mod logic era odinioară principalul instrument, exceptând războiul, prin care statele încercau să-şi realizeze obiectivele. Utilitatea lor nu a fost pierdută în totalitate ; competiţia pentru putere şi alte avantaje este încă necesară, la fel şi acomodarea şi reconcilierea intereselor divergente, precum

şi reglementarea în mod paşnic a conflictelor. Dar această utilitate a fost subminată de doi factori fără precedent în istorie : 1) divorţul puterii militare de cea economică şi politică într-o asemenea măsură, încât cele din urmă derivă din prima şi 2) armele nucleare aflate la dipoziţia opozanţilor, care transformă războiul din parte a întregului raţional al politicii externe într-un instrument pentru distrugerea totală a inamicului.

Incapacitatea militară a puterilor occidentale, înzestrate cu mari capacităţi militare, în faţa naţiunilor slabe din toate punctele de vedere, cu două excepţii (controlul cvasimonopolist al petrolului şi resursele financiare enorme pe care acesta le furnizează), indică principalul defect al politicii internaţionale contemporane, principala sursă a dezordinii globale şi principala ameninţare la adresa supravieţuirii civilizaţiei. Acesta reprezintă lipsa de compatibilitate între viziunea statelor-naţiune, reprezentând încă principalul element al organizării politice, forţele sociale care acţionează în domeniul transporturilor, comunicaţiilor şi al tehnologiei de război şi controlul cvasimonopolist exercitat de câteva naţiuni asupra resurselor naturale necesare susţinerii civilizaţiei şi vieţii.

Dezordinea internaţională şi posibilul său deznodământ sub forma catastrofei nucleare constituie o realitate, chiar dacă dramatică, a politicii internaţionale contemporane. Până recent, această situaţie a fost mascată, pe de o parte, de coerenţa internă relativă a celor două blocuri dominate de superputeri şi de slăbiciunea naţiunilor din Lumea a Treia, pe de altă parte. Noua diplomaţie a acţiunii este tocmai cea care ameninţă să aducă în prim-plan aceste tendinţe ascunse către anarhie şi distrugere nucleară. Crearea, în contextul acestor tendinţe dezintegratoare şi distructive, a unei „structuri de pace” va testa chiar şi capacitatea celui mai abil om de stat.

Destinderea şi coexistenţa paşnică

Atunci când se încearcă translatarea principiilor politice din teorie în practică, există întotdeauna riscul ca ele să fie interpretate greşit şi supuse abuzului. În anii ’70, preşedintele Richard M. Nixon a urmărit relaxarea dintre superputeri prin politica externă à destinderii. În 1976, preşedintele Jimmy Carter a urmărit redefinirea înţelesului şi conţinutului conceptului de destindere. A urmat o dezbatere între criticii şi apărătorii conceptului şi politicii de destindere. Neclaritatea acelei dezbateri – datorată parţial existenţei unei confuzii reale şi parţial inducerii deliberate a acesteia – continuă să împiedice înţelegerea adecvată a politicii externe.

Două exemple ilustrează această dificultate. 1) În 1972, preşedintele Nixon s-a întors de la Moscova şi a declarat că Statele Unite şi Uniunea Sovietică au făcut un pas „ireversibil” în direcţia construirii unei „structuri de pace”. Însă prima lecţie pe care o învaţă cineva atunci când studiază relaţiile internaţionale este caracterul reversibil al tuturor lucrurilor : al amiciţiilor, al animozităţilor, al alianţelor, al intereselor, al mijloacelor şi scopurilor. O privire aruncată în grabă asupra istoriei relaţiilor americano-sovietice (înainte şi după 1972) şi asupra relaţiilor dintre Uniunea Sovietică, pe de o parte, şi Germania şi China, pe de altă parte, oferă o ilustrare elocventă a acestei afirmaţii. Putem oare ajunge mai degrabă la o „structură” de pace decât la o pace simplă şi nealterată ? Unde sunt instituţiile şi procedurile care au făcut ca pacea să fie

mai sigură decât era înainte ca destinderea să devină cuvântul-cheie al timpurilor noastre ? Pacea dintre cele două superputeri nu a fost păstrată prin destindere, ci prin balanța terorii nucleare. Acea balanță a impus constrângeri reale asupra politicilor externe ale ambelor superputeri : putem invoca reticența americanilor de a se implica în Revoluția ungară din 1956 și de a lua măsuri față de ocuparea de către sovietici a Cehoslovaciei în 1968 sau concesiile sovietice în cazurile crizei rachetelor din Cuba din 1962 și a războiului din Orientul Mijlociu din 1973. În concluzie, nu este hazardat să sugerăm că posibilitatea destinderii rezultă, de asemenea, din acea balanță. Astfel, nu destinderea este cea care duce la pace, ci balanța nucleară este cea care duce atât la destindere, cât și la pace.

2) Fostul senator Henry Jackson a sugerat cândva că Statele Unite trebuie să urmărească un compromis mai degrabă cu China decât cu Uniunea Sovietică, deoarece ar fi mai ușor de realizat. La baza acestei sugestii se află o concepție esențialmente mecanicistă asupra relațiilor internaționale, care presupune că o putere poate fi cedată pentru o altă putere unui aliat sau unui dușman, întocmai ca pionii pe tabla de șah. Dacă destinderea nu funcționează cu Uniunea Sovietică, lucrurile pot fi reorientate către China și totul va fi bine. Datorită slăbiciunii militare a Chinei și a absenței unor divergențe între cele două, tensiunile dintre Statele Unite și China sunt la un nivel scăzut ; iar diminuarea sau eliminarea acestor tensiuni ar fi relativ ușor de realizat. Dar tocmai pentru că este ușor de realizat – și într-o anumită măsură este deja un fapt împlinit –, destinderea dintre China și Statele Unite nu reprezintă o urgență pentru politica externă americană. Dimpotrivă, tocmai datorită faptului că este dificil de realizat, destinderea dintre Uniunea Sovietică și Statele Unite este urgentă ; deoarece ori de câte ori cele două superputeri se confruntă în mod direct sau indirect prin intermediul respectivelor lor alianțe, descurajarea nucleară reciprocă este greu încercată. Dacă politica de descurajare ar da greș fie și o singură dată, rezultatul ar putea să conducă la distrugerea reciproc asigurată sau MAD, cum a fost numită de către analiști.

Pentru a avea o perspectivă clară, ar fi util să ne amintim care este înțelesul literal al termenului destindere. Termenul se referă la o stare de tensiune existentă anterior care a fost diminuată sau eliminată. Din cauză că au existat tensiuni multiple între Statele Unite și Uniunea Sovietică la niveluri diferite de interacțiune socială și în spații geografice diverse, este inutil să ne întrebăm dacă destinderea, în calitate de concept abstract și comprehensiv, a funcționat. Ne putem întreba doar dacă tensiunile specifice existente anterior au fost diminuate sau eliminate ca rezultat al politicilor americane și sovietice. Atunci când este formulată în acești termeni, întrebarea capătă un răspuns pozitiv – cel puțin până la sfârșitul anilor '70 – în legătură cu trei tipuri de tensiuni care au afectat în trecut relațiile dintre cele două superputeri.

O manifestare a unei astfel de destinderi o reprezintă eliminarea din ansamblul relațiilor sovieto-americane a fervorii ideologice cruciate care a transformat în primele etape ale Războiului Rece – și din nou în anii '80 – fiecare întrecere într-un conflict maniheist între bine și rău, făcând foarte dificilă, dacă nu chiar imposibilă, negocierea acordurilor. O astfel de decontaminare ideologică a îmbunătățit atmosfera relațiilor internaționale în anii '60 și '70 (o parte din această perioadă), o îmbunătățire care, într-o manieră greu de cuantificat, a mărit șansele de reușită ale negocierilor privind

subiectele importante aflate pe agendă. O altă manifestare a destinderii este rezolvarea problemei germane, o dată prin recunoașterea de către Germania de Vest a statu-quoului teritorial în Europa Centrală și, în special, a statului est-german, iar apoi prin acordul privind statutul internațional al Berlinului de Vest. În cele din urmă, acordurile SALT I, care reglementau cursa achiziționării de arme nucleare ofensive și aproape o eliminau pe cea cu arme nucleare defensive, observarea tacită a muribundului tratat SALT II, precum și continuarea negocierilor privind armele nucleare – toate acestea măcar au redus parțial tensiunile rezultate dintr-o cursă a înarmării nucleare nereglementate.

Scurta listă a succeselor politicii de destindere este contrabalansată de lista mult mai lungă a problemelor pe care nu a reușit să le rezolve. Multe dintre aceste probleme au fost chiar agravate prin reușita parțială a destinderii. Afirmația este adevărată în special pentru Europa, unde conferințele privind securitatea și reducerea treptată, mutuală a forțelor se află în impas. În aceste cazuri, chiar destinderea din Europa Centrală și aparent diminuarea în ansamblu a tensiunilor dintre Statele Unite și Uniunea Sovietică au accentuat tendințele de dezintegrare din cadrul NATO. În Orientul Mijlociu, cele două superputeri se întrec pentru putere și influență, așa cum o fac și în țările care se învecinează cu Oceanul Indian. Expansiunea influenței sovietice, care acum se întinde de la partea estică a Mediteranei, de-a lungul Orientului Mijlociu, până în Asia și se sprijină pe puterea navală și militară aflată într-o creștere rapidă, pare decisă să pătrundă în spațiile nerevendicate în urma lichidării imperiilor coloniale. Din acest motiv, politica externă a Uniunii Sovietice a continuat să creeze noi puncte de tensiune. Mai recent, abandonarea de către sovietici a negocierilor privind acordurile START ilustrează deteriorarea relațiilor sovieto-americane, aflate în acest moment la cel mai scăzut nivel de la sfârșitul anilor '40.

Fiind o abstracție, destinderea se aseamănă cu apelul psihologic universalist la concepte lansat în trecut de către Uniunea Sovietică, concepte de tipul păcii întreținute prin congrese de pace, dezarmarea generală și completă, relaxarea tensiunilor și securitatea colectivă. Nici un individ rațional nu se poate opune unor astfel de concepte atunci când sunt prezentate sub forma unor scopuri abstracte. Nimeni nu va predica în favoarea războiului, a cursei înarmării, a adâncirii și multiplicării tensiunilor sau a unei mai mari nesiguranțe. Însă în timp ce americanii au tendința de a ține cont în mod real de aceste abstracții, sovieticii au lansat campanii de propagandă de succes în numele lor numai pentru a le servi intereselor și obiectivelor politice concrete. Sovieticii nu au descoperit dintr-odată virtuțiile și beneficiile conceptului abstract de destindere. Ceea ce au descoperit ei era că povara susținerii unei mari presiuni militare atât la granița estică, cât și la cea vestică și, simultan, concurența cu Statele Unite pentru egalitate nucleară și, în general, tehnologică erau prea dificil de susținut. Din acest motiv au fost receptivi la recunoașterea de către Germania de Vest a statu-quoului teritorial în Europa Centrală, act ce a creat o destindere reală în chiar epicentrul Războiului Rece. Ei au căutat, cu succes, aceeași recunoaștere din partea altor națiuni europene, ca și din partea unor membri noneuropeni ai NATO, prin intermediul Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, folosind din nou abstracția „securitate europeană" ca un pretext pentru politici care să servească întăririi propriei

lor securități. În ultimul rând, şi cel mai important, sovieticii au urmărit să beneficieze de o infuzie masivă de tehnologie în sistemul economic sovietic rămas în urmă.

Invocarea destinderii, întocmai ca a unui spirit imaterial, reuşind să transforme relaţiile cu naţiuni anterior ostile, a devenit un substitut pentru examinarea detaşată a factorilor obiectivi de interes şi putere. Chiar şi un om de stat pătrunzător ca secretarul de stat Henry Kissinger nu a fost imun în faţa acestei erori. Dl Kissinger a aşteptat ca Uniunea Sovietică să acţioneze „în spiritul destinderii" înainte, în timpul şi la finalul Războiului de Yom Kippur din 1973 – dar aceasta nu a făcut nimic în acest sens. Uniunea Sovietică a acţionat însă în concordanţă cu propria sa concepţie privind interesul naţional. A sprijinit şi încurajat demersurile arabe în vederea declanşării războiului, nu a informat Statele Unite în legătură cu iminenţa conflictului şi a solicitat tuturor statelor arabe să participe la război, violând acordurile summitului din 1973. S-a opus soluţionării conflictului cât timp arabii câştigau şi a îndemnat la imediata încheiere a ostilităţilor când aceştia pierdeau. A ameninţat şi s-a pregătit pentru o intervenţie militară directă atunci când s-a pus problema sistării ostilităţilor. Nu „spiritul destinderii" a împiedicat o confruntare militară directă între Statele Unite şi Uniunea Sovietică, ci vigilenţa forţelor strategice americane într-un moment crucial al conflictului. Ceea ce a menţinut pacea între Statele Unite şi Uniunea Sovietică a fost ameninţarea cu forţa militară şi reacţia la această ameninţare, aşa cum s-a întâmplat şi în cazul crizei rachetelor din Cuba din 1962.

Doi factori pun la îndoială cele câteva cazuri de reuşită reală a destinderii : eşecul, în mare măsură, al negocierilor privind controlul armamentului începute în 1972 şi reacţia americană la anumite politici interne ale Uniunii Sovietice. Reluarea cursei înarmării nucleare a creat tensiuni care au anulat multe dintre câştigurile limitate prilejuite de destindere. Fiecare parte o suspecta pe cealaltă că urmăreşte să poată da prima lovitura, iar actuala cursă a înarmării adaugă un nou factor de instabilitate în prezenta balanţă a terorii ; aşa cum am văzut, această balanţă, şi nu destinderea a împiedicat în mod real până acum izbucnirea unui război nuclear.

Impactul negativ al politicilor interne ale Uniunii Sovietice asupra destinderii reprezintă un alt element evident. Începând cu perioada lui Woodrow Wilson, influenţa politicilor interne ale unei naţiuni (în special caracterul guvernului său) asupra tipului de politică externă urmărit a constituit o problemă intens dezbătută în Statele Unite. Au fost oferite două răspunsuri diferite la această problemă. Unul este postulatul wilsonian şi liberal conform căruia doar democraţiile îşi vor respecta angajamentele şi vor urmări politici paşnice, iar tiraniile sunt în mod inerent mincinoase şi predispuse la devierea nemulţumirii interne către expediţii externe şi război. În consecinţă, misiunea Statelor Unite este de a sprijini guvernele democratice şi de a se opune şi reforma guvernele autocratice din întreaga lume. La baza acestei viziuni stă asumpţia filosofică, statuată cel mai bine de către Rousseau, că „oamenii" sunt buni şi paşnici prin natura lor şi astfel controlul democratic al politicii externe duce la relaţii internaţionale decente şi paşnice. Astfel, nu se pot întreţine relaţii cu dictatorii, acest lucru fiind posibil doar cu democraţiile. (Ar trebui menţionat în treacăt că Bismarck credea că Prusia nu se poate înţelege cu Anglia deoarece, considera el, politica externă a unui stat cu guvernare parlamentară nu poate fi, în mod inerent, de încredere.)

Al doilea răspuns ia în considerare faptul că naţiunile încearcă să-şi urmărească interesul naţional într-o manieră raţională, independentă de politicile lor interne sau de caracterul guvernelor lor şi, în orice situaţie, politica externă le e guvernată de propriile legi, în esenţă neafectate de circumstanţe interne. Astfel, un stat democratic cum sunt Statele Unite trebuie să aibă de-a face cu toate tipurile de guverne, chiar şi cu acelea cărora le condamnă din punct de vedere moral caracterul şi politicile, şi trebuie să ia în considerare ca termen de referinţă pentru politicile sale doar interesele şi puterea statelor avute în vedere. Nu îşi poate permite să-şi pericliteze interesele proprii, îngăduind să primeze preferinţele sale în materie de politică internă sau considerentele de ordin moral. Statele Unite trebuie să facă un pact cu diavolul, pentru a-l parafraza pe Churchill, dacă interesul naţional o cere. Acesta este fără îndoială răspunsul corect la întrebarea formulată anterior. Şi în realitate naţiunile au adoptat această poziţie în mod constant, deoarece doar o asemenea abordare face posibilă susţinerea unei politici externe raţionale. Însă, dacă răspunsul pare să fie cel corect şi practica derivată din acesta e solidă, povestea nu se opreşte aici.

Pacea şi ordinea internaţionale sunt un rezultat al balanţei de putere – mai exact, al unei distribuţii aproximativ egale a puterii între mai multe state sau alianţe de state, care împiedică ca oricare dintre acestea să obţină supremaţia asupra celorlalte. Acest echilibru fragil este cel care oferă pace şi ordine, pe cât este posibil, universului statelor-naţiune.

Dar echilibrul nu funcţionează în mod mecanic, aşa cum ar părea să indice metafora „balanţei". Mai degrabă este nevoie de un consens al statelor care doresc păstrarea – sau, dacă ar fi perturbată, restaurarea – balanţei de putere. Cu alte cuvinte, dinamica consensului este înrădăcinată într-un cadru moral, iar pe termen lung acesta nu poate funcţiona. Participanţii trebuie să sprijine moral, în teorie şi mai ales în practică, principiile balanţei de putere pentru ca ea să funcţioneze. Secolul al XVIII-lea a constituit una dintre perioadele clasice ale balanţei de putere datorită faptului că un puternic consens moral sprijinea funcţionarea balanţei ca mecanism politic.

Întrebarea realistă care necesită astăzi un răspuns este dacă o moralitate comună, similară celei din secolul al XVIII-lea, ar putea să facă naţiunile lumii să coopereze – sau cel puţin Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Cine poate oferi un răspuns sigur la această întrebare? Cele două superputeri sunt unite nu printr-o moralitate comună, ci de teama războiului nuclear care le-ar putea distruge pe amândouă. Ele caută să dobândească o capacitate de contralovitură atât de puternică, încât să se apropie de nivelul unei prime lovituri. Însă această năzuinţă elementară de autoconservare este limitată de efortul implicit de a obţine un avantaj decisiv care să asigure supravieţuirea cu preţul eliminării celeilalte.

Concluzia inevitabilă este că, în Uniunea Sovietică şi, într-o mai mică măsură, în Statele Unite, în locul unei moralităţi împărtăşite care este indispensabilă pentru o balanţă de putere viabilă şi pentru o destindere reală, avem o moralitate naţională bazată pe credinţa că guvernul deţine monopolul adevărului şi al virtuţii şi că cetăţenii sunt doar nişte copii care au nevoie de îndrumare, dacă nu chiar de coerciţie, pentru a îndeplini ordinele guvernului. Mai mult decât atât, Uniunea Sovietică a adăugat practicilor tradiţionale ale despotismului de tip ţarist instrumentele totalitarismului modern. Aceste instrumente menţin aproape toată populaţia într-o stare de

ignoranţă în legătură cu ce se întâmplă în propria sa ţară şi în restul lumii şi reduc la minimum contactele fizice şi intelectuale cu exteriorul. Realitatea este înlocuită cu noţiuni disparate din metafizică numite – destul de nedrept faţă de Marx şi Lenin – marxism-leninism.

Un guvern care îşi întrerupe propriul contact şi cel al poporului său cu lumea exterioară devine prizonierul propriei sale propagande. El nu mai poate să urmărească o politică externă care să recunoască şi cu atât mai puţin să respecte acele constrângeri morale autoimpuse care constituie fundamentul politicii viabile a balanţei de putere. Nu este o necesitate ca o relaxare internă a regimului totalitar să atragă după sine în mod automat o politică externă mai raţională. Însă ar îndepărta un obstacol important din calea unei astfel de politici datorită facilitării demarării unui dialog între diferitele şcoli de gândire din Uniunea Sovietică – după modelul marilor dezbateri anterioare şi ulterioare luării marilor decizii ale politicii externe americane. Un astfel de dialog ar putea duce cel puţin la o clarificare a poziţiilor şi ar contribui la formarea lentă şi poate dureroasă a unui consens politic şi moral compatibil cu cel din restul lumii.

Ceea ce face ca politicile interne şi caracterul guvernului sovietic să fie de un interes crucial pentru restul lumii este refuzul său de a fi parte a „sistemului artelor, legilor şi obiceiurilor" care constituie forţa motrice a balanţei de putere şi care ar face posibilă o reală destindere. Dacă Uniunea Sovietică ar face parte dintr-un astfel de sistem, preocuparea motivată politic în legătură cu cât de autocratic şi despotic este guvernul său nu ar mai fi necesară. Dar atât timp cât Uniunea Sovietică rămâne în afara unui astfel de sistem, în cel mai bun caz fiindu-i indiferentă şi în cel mai rău caz ostilă, restul lumii are un interes vital în ceea ce priveşte caracterul guvernului sovietic şi politicile sale interne. Dacă puterea de la Kremlin şi-ar diminua practicile totalitare actuale, permiţând poporului său un minimum de libertate de exprimare şi circulaţie, ar face primul pas către alăturarea la şi, într-un anumit sens, recrearea unui sistem care ar reprezenta manifestarea concretă a destinderii şi care ar oferi un cadru moral balanţei de putere.

Astfel, preocuparea permanentă pentru excesele totalitare ale guvernului sovietic nu este o simplă intervenţie nejustificată în treburile unei naţiuni suverane, rezultat al unui spirit liberal prost înţeles. Nici nu exprimă doar o preocupare umanitară şi nu serveşte concilierii opiniei publice interne. În primul rând, ea serveşte interesului fundamental împărtăşit de Statele Unite şi Uniunea Sovietică : supravieţuirea într-o epocă nucleară cu ajutorul unei balanţe de putere viabile şi a unei destinderi reale.

Filosoful francez Fénelon, din care am citat anterior[10], sfătuindu-l pe nepotul lui Ludovic al XIV-lea, a enumerat diferitele tipuri de posibile balanţe de putere. Analizând avantajele şi dezavantajele lor, el spune că cea mai adecvată este cea care rezultă din opoziţia a două state la fel de puternice, considerând că acesta este tipul perfect de balanţă :

> Al patrulea sistem este acela al unei puteri aproximativ egale cu o alta şi care o menţine pe aceasta din urmă în echilibru în numele siguranţei publice. A te afla într-o

10. Vezi pp. 244-245.

astfel de situaţie şi a nu avea nici o dorinţă care să te determine să renunţi, aceasta este într-adevăr cea mai înţeleaptă şi fericită situaţie pentru un stat. Tu eşti arbitrul comun ; toţi vecinii îţi sunt prieteni şi cei care nu îţi sunt le devin automat suspecţi celorlalţi. Tot ceea ce faci pare a fi în interesul vecinilor, dar şi al poporului tău. Devii mai puternic pe zi ce trece ; şi dacă reuşeşti să ai mai multă putere şi mai mulţi aliaţi decât puterea concurentă, acest lucru fiind aproape inevitabil pe termen lung dacă urmăreşti politici înţelepte, ar trebui să adopţi tot mai mult acea moderaţie înţeleaptă care te-a dus într-o primă instanţă la menţinerea echilibrului şi securităţii comune. Trebuie întotdeauna să ne amintim de preţul pe care îl plăteşte un stat pentru marile sale cuceriri, de faptul că aceste cuceriri nu aduc nici un beneficiu, de riscurile pe care cineva şi le asumă şi, în final, de cât de zadarnice, inutile şi efemere sunt marile imperii şi ce ravagii produc atunci când se prăbuşesc.

Însă, dacă nu se poate spera totuşi că o putere superioară tuturor celorlalte nu va abuza de acea superioritate, un principe înţelept şi drept nu ar trebui să-şi dorească să lase moştenire urmaşilor săi, care după toate indiciile sunt mai puţin moderaţi decât el, tentaţia continuă şi violentă a unei superiorităţi prea pronunţate. Pentru binele succesorilor şi al poporului său, el ar trebui să se limiteze la un anumit tip de egalitate[11].

Distribuţia de putere preconizată de Fénelon se aseamănă în mod distinct cu distribuţia de putere existentă între Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Rezultatele potenţial benefice ale unui echilibru între două puteri independente, care păstrează acel echilibru printr-o competiţie moderată, i-au fost relevate filosofului francez de contemplarea istoriei, iar nouă de experienţa contemporană. Însă relaţia dintre bipolaritatea puterii şi stabilitatea politică nu este o descoperire modernă. Anticii o cunoşteau şi au încercat să o creeze prin intermediul aranjamentelor constituţionale. Astfel, Sparta era guvernată de doi regi, iar Republica Romană de către doi consuli cu putere egală. O relaţie similară a existat între cei doi lideri militari ai Confederaţiei Irocheze şi cei doi conducători civili ai oraşului medieval Augsburg[12].

Un astfel de echilibru este însă întotdeauna ameninţat de instabilitatea sa inerentă, rezultată din dinamica luptei pentru putere. Acestei ameninţări îi este expus în mod constant echilibrul bipolar dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică. În plus, ea este intensificată de caracteristicile războiului modern care, sub impactul universalismului naţionalist şi al tehnologiei moderne, a suferit transformări cu adevărat revoluţionare. Aici găsim ultimele evoluţii fundamentale care diferenţiază politica internaţională contemporană de politica internaţională a epocilor anterioare.

11. *Cf.* Kurt H. Wolff (editor), *The Sociology of Georg Simmel*, Free Press, Glencoe, 1950, pp. 138 şi urm. Termenii „relaxarea tensiunii" şi „destindere" sunt într-adevăr sinonimi cu cel de „coexistenţă paşnică", folosit cu referire la relaţiile speciale dintre două superputeri aproximativ echivalente.

12. *Œuvres* (Paris, 1870), vol. III, pp. 349-350.

22. Războiul total

Am arătat deja faptul că războiul timpurilor noastre a devenit total datorită a patru considerente diferite : 1) procentul din populaţie identificat complet din punct de vedere emoţional şi al convingerilor cu războaiele statului său, 2) procentul din populaţie care participă la război, 3) procentul din populaţie afectat de război şi 4) scopul urmărit de război. Atunci când Fénelon scria la începutul secolului al XVIII-lea, războiul era, din toate aceste considerente, limitat şi aşa fusese de la începuturile sistemului modern de state.

Să luăm ca exemplu extrem al unui astfel de tip de război limitat războaiele italiene din secolele al XIV-lea şi al XV-lea. Aceste războaie au fost purtate în special de către mercenari, care, având interese în principal financiare, nu erau foarte dispuşi să rişte să moară în luptă sau să provoace acest risc omorând prea mulţi duşmani. Mai mult decât atât, *condottieri* – conducătorii armatelor aflate în dispută – nu erau interesaţi să-şi sacrifice propriii soldaţi, deoarece aceştia constituiau sursa lor constantă de venit. Ei investiseră bani în armatele lor şi doreau ca acestea să rămână apte de luptă. *Condottieri* nu doreau nici să omoare foarte mulţi soldaţi duşmani, deoarece, ca prizonieri, aceştia puteau fi vânduţi pentru răscumpărare sau angajaţi ca soldaţi în armatele proprii, însă morţi nu puteau aduce nici un câştig. *Condottieri* nu erau interesaţi să poarte bătălii decisive sau războaie de anihilare, deoarece, fără un război sau un duşman, rolul lor se încheia automat. În consecinţă, aceste războaie italiene se reduceau în mare măsură la manevre pricepute şi artificii tactice pentru a obliga inamicul să renunţe la poziţia sa şi să se retragă, lăsând în urmă mai degrabă prizonieri decât răniţi sau morţi[1].

---

1. Vezi descrierea făcută de Sir Charles Oman, *A History of the Art of War in the Middle Ages* (Methuen, Londra, 1924), vol. II, p. 304 : „Combatanţii nu îşi purtau nici o ură naţională sau religioasă unul celuilalt, cu toate că o parte dintre *condottieri* erau geloşi între ei, ori îşi purtau pică din cauza vreunei trădări sau insulte mai vechi. Dar combatanţii de toate soiurile probabil că serviseră cel puţin de câteva ori alături de duşmanii din acel moment, de vreme ce bandele schimbau tot timpul angajatorii. Se întâmpla adesea ca ei să fie vechi camarazi ai detaşamentului cu care se confruntau. Şi chiar dacă acest lucru nu era valabil, toţi mercenarii erau mai mult sau mai puţin camarazi de arme, care detestau tiranul sau *burghezul* care îi plătea. Mai mult decât atât, un prizonier valora pentru cel care l-a capturat nu numai echivalentul sumei pentru calul şi armura sa, ci şi o răscumpărare, în timp ce un om mort nu valora nimic. Astfel, victoriile erau ridicole – o divizie înfrântă tactic nu depunea mari eforturi pentru a scăpa, deoarece capitularea nu însemna decât o pierdere bănească. Exista şi posibilitatea ca învingătorul să le ofere posibilitatea de a se înrola în armata sa – caz în care captivul nu îşi pierdea nici măcar calul sau armele”.

Machiavelli povesteşte despre o serie de bătălii din secolul al XV-lea, unele dintre ele de o mare importanţă istorică, în care fie nu a murit nimeni, fie a murit o singură persoană şi nu din cauza inamicului, ci pentru că a căzut de pe cal.

Relatarea lui Machiavelli poate fi pe alocuri exagerată, dar nu există nici o îndoială că acele războaie[2] erau manifestări ale tipului de război limitat care a predominat, singurele excepţii semnificative fiind cele ale războaielor religioase şi ale războaielor napoleoniene, de-a lungul istoriei până la primul război mondial. Unul dintre cei mai mari conducători militari ai secolului al XVIII-lea, mareşalul de Saxa, proclama acelaşi principiu combatant care i-a ghidat pe *condottieri* în secolele al XIV-lea şi al XV-lea atunci când afirma : „Nu susţin deloc bătăliile, în special la începutul unui război. Sunt chiar convins că un general capabil poate purta un război toată viaţa sa fără să fie obligat să poarte bătălii". La începutul aceluiaşi secol, Daniel Defoe observa : „Este o practică frecventă astăzi ca armate de 50.000 de soldaţi să se afle faţă în faţă, dar să petreacă întreaga campanie evitându-se sau, cum se spune elegant, să se observe una pe cealaltă şi apoi să se retragă iarna"[3]. La data de 12 ianuarie 1757, într-o scrisoare către fiul său, contele de Chesterfield descria războaiele timpurilor sale în următorii termeni :

> ...în această epocă degenerată, chiar şi războiul este purtat fără curaj ; clemenţa e la ordinea zilei ; oraşele sunt cucerite, iar oamenii cruţaţi : chiar şi în toiul unui atac, o femeie nu poate spera la beneficiile unui viol[4].

Pe de altă parte, când epoca războiului limitat s-a încheiat, mareşalul Foch, într-o prelegere ţinută în 1917 la Colegiul francez de război, a rezumat astfel vechiul război şi noul tip de război total.

> Cu adevărat începuse o nouă eră, una în care războaiele naţionale absorbeau în luptă toate resursele unei ţări, care nu se purtau în numele intereselor dinastice sau pentru cucerirea şi posesia unei provincii, ci, în primul rând, se purtau în numele apărării sau propagării unor principii filosofice şi apoi al principiilor de independenţă, unitate şi avantaje imateriale de diverse feluri. Acestea erau menite să potenţeze interesele şi calităţile fiecărui soldat, să abuzeze de sentimente şi pasiuni nerecunoscute în trecut ca surse de forţă. [...] Actualmente, utilizarea intensivă a maselor de oameni impulsionate de sentimente puternice acaparează toate activităţile unei societăţi şi adaptează nevoilor sale componentele materiale ale sistemului, cum ar fi fortificaţiile, rezervele, folosirea teritoriului, a armamentului, a taberelor de luptă etc.
>
> Pe de altă parte, avem perspectiva de secol XVIII : utilizarea regulată şi metodică a acestor componente materiale care deveniseră fundamentul diverselor sisteme, variind desigur în timp, dar întotdeauna având ca scop să limiteze folosirea trupelor pentru a

2. Contemporanii făceau distincţie între războaie „bune" şi „rele", cele „bune" fiind tipul de război discutat în text, cele „rele" referindu-se la ferocitatea elveţienilor, în special cu prilejul confruntării lor cu *Landsknechts*-i germani, care au devenit la fel de feroci.
3. Citat din John U. Nef, „Limited Warfare and the Progress of European Civilization, 1640-1740", *The Review of Politics*, vol. 6 (iulie 1944), p. 277.
4. Charles Strachey, editor, *The Letters of the Earl of Chesterfield to His Son* (G.P. Putman's Sons, New York, 1901), vol. II, p. 321.

menaja armata, proprietatea suveranului, indiferentă faţă de cauzele pentru care se lupta, dar nu lipsită de anumite calităţi profesionale, în special în ceea ce priveşte spiritul şi tradiţia militară[5].

În acest context, este semnificativ faptul că sintagma folosită de Fénelon la începutul secolului al XVIII-lea pentru a descrie bătăliile purtate în timpul războaielor religioase – „fie eşti exterminatorul, fie cel exterminat" – reapare în descrierea făcută de Foch noilor războaie mondiale din secolul XX :

> Dacă învinşii acceptă situaţia doar atunci când nu mai au alte mijloace de negociere, atunci scopul trebuie să fie eliminarea totală a mijloacelor de negociere. Astfel, o decizie luată sub presiunea armelor este unica judecată care contează, deoarece este singura care produce un învingător sau un învins ; ea singură poate să modifice respectivele contexte ale oponenţilor, unul devenind stăpân pe situaţie, în timp ce celălalt se supune voinţei adversarului[6].

Războiul întregii populaţii

Faptul că în noile vremuri de război masele de cetăţeni se identifică în întregime cu războaiele în care sunt angajate statele lor e ilustrat în mod frapant prin două elemente – unul moral, iar celălalt empiric.

Primul element este renaşterea, în secolul XX, a doctrinei războiului drept – mai exact, a distincţiei dintre beligeranţii a căror participare într-un război este justificată etic şi moral şi cei despre care se consideră că nu au dreptul legal şi moral să declanşeze război. Această doctrină a predominat în Evul Mediu, dar, odată cu ascendenţa sistemului modern de state, a fost diluată până aproape de dispariţie. Profesorul Ballis sublinia în legătură cu evoluţia doctrinei în secolul al XVI-lea : „Viziunea învăţaţilor medievali asupra războiului drept – vinovăţie pe de o parte şi dreptate pe de altă parte – practic a dispărut. A fost înlocuită cu ideea că Suveranul poate porni un război ca acuzator şi, totodată, ca judecător". În consecinţă, noua doctrină „adâncea prin cazuistică şansele de a purta aproape orice tip de război drept"[7].

De-a lungul perioadei dominate de războiul limitat, distincţia dintre drept şi nedrept era în cel mai bun caz ambiguă şi a fost într-un final abandonată în secolul al XIX-lea, când războiul era considerat un simplu fapt a cărui desfăşurare era reglementată de anumite reguli morale şi legale, dar dreptul de a-l declanşa era în totalitate la dispoziţia morală şi legală a tuturor statelor. Din această perspectivă, războiul reprezenta un instrument de politică naţională şi mai ales dinastică, menit să fie folosit alternativ sau simultan cu diplomaţia, după cum hotărau conducătorii.

---

5. Ferdinand Foch, *The Principles of War*, trad. în limba engleză de J. de Morinni (H.K. Fly, New York, 1918), pp. 31-32.
6. *Ibid.*, pp. 39, 42-43.
7. William Ballis, *The Legal Position of War : Changes in Its Practice and Theory from Plato to Vattel* (Nijhoff, The Hague, 1937), pp. 102-103.

Era evident imposibil ca masele de oameni să se identifice în totalitate cu un astfel de război. Pentru o asemenea identificare era nevoie de un principiu moral care să fie apărat sau obţinut printr-un război. Cu alte cuvinte, războiul trebuia să fie drept din perspectiva uneia dintre părţi şi nedrept pentru cealaltă ca să fie invocate entuziasmul moral necesar sprijinirii cauzei acelei părţi şi ostilitatea pasionată faţă de duşman. Probabil că mercenarii şi profesioniştii ar fi dispuşi să-şi dea viaţa şi în absenţa acestei justificări, însă nu şi cetăţenii-soldaţi. Naţionalismul din timpul războaielor napoleoniene şi al războaielor germane şi italiene de unificare naţională din secolul al XIX-lea, precum şi universalismul naţionalist din timpul celor două războaie mondiale din secolul XX au întărit acest principiu al justificării morale şi, odată cu el, pasiunea şi entuziasmul care au redat maselor de luptători dorinţa să cucerească şi să moară pentru un ideal.

Instrumentul prin care s-au impus idealurile naţionalismului şi universalismului naţionalist a fost serviciul militar universal prin recrutare. Nici de la mercenari, nici de la plebea intrată în serviciul militar şi nici de la oamenii de calitate forţaţi să facă armata – toţi aceştia umpleau rândurile armatelor din perioada războiului limitat înainte de secolul al XIX-lea – nu se putea aştepta să fie mânaţi de considerente morale şi ideale. Principalul lor interes, acela de a evita bătăliile şi de a rămâne în viaţă, coincidea cu dorinţa conducătorilor lor de a menţine investiţia financiară şi riscurile la un nivel scăzut, încercând să câştige războaie mai degrabă prin manevre decât prin luptă. În timpul lui Frederic cel Mare, două treimi din armata prusacă era alcătuită din mercenari străini. O treime din armata prusacă ce s-a opus armatelor Revoluţiei Franceze în 1792 era încă alcătuită din mercenari, iar manevrele sale absurde, având ca principal scop evitarea luptelor, exprimau bine starea de spirit a soldaţilor, care nu ştiau pentru sau împotriva a ce luptau. „Sistemul francez de recrutare", afirma ducele de Wellington, referindu-se la armatele franceză şi engleză din acea perioadă, „reuneşte cele mai reuşite specimene din toate clasele ; armata noastră este alcătuită din drojdia societăţii – pur şi simplu drojdia societăţii".

În perioada războiului limitat, dezertările erau un lucru comun nu numai la nivel individual, ci şi în cazul unor întregi unităţi. Un mercenar sau o armată de mercenari serveau un angajator primăvara şi altul toamna, în funcţie de beneficiile anticipate. Dacă aveau contract doar pentru un sezon de luptă, această procedură era perfect regulamentară ; însă mercenarul nu ar fi ezitat să dezerteze, indiferent de obligaţiile contractuale, dacă era nemulţumit de plată sau de condiţiile de muncă oferite de vechiul stăpân.

Era o procedură foarte eficientă în cazul unor conflicte de muncă de acest tip ca un contingent de mercenari să caute un nou angajator imediat înainte de o bătălie sau în timpul unui asediu. Astfel, în 1521, în timpul asediului oraşului Parma, 3.000 de italieni au dezertat din armata franceză şi au trecut de partea cealaltă. În octombrie 1521, un contingent elveţian al armatei franceze aflate în Italia a fost redus pe parcursul a câteva săptămâni de la 20.000 la 6.000 de oameni din cauza dezertărilor. Primăvara următoare, noul contingent elveţian a intrat în grevă cu o zi înainte de bătălia de la Bicocca, impunând practic strategia franceză de luptă, şi, prin urmare, atacul elveţian a fost respins, iar bătălia a fost pierdută. În tabăra opusă, în timpul aceleiaşi

bătălii, s-a relatat că unitatea germană a cerut dublarea plăţii pentru înfăptuirea unui contraatac, ceea ce nu s-a întâmplat. Cu câteva zile înaintea bătăliei de la Pavia din 1525, 6.000 de elveţieni şi 2.000 de italieni au părăsit armata franceză, cu toate că fuseseră plătiţi integral. Dezertarea lor a dus la reducerea forţei armatei franceze cu aproape o treime.

În timpul războaielor religioase din secolele al XVI-lea şi al XVII-lea, armate întregi treceau mereu de la o parte la alta. În secolul al XVIII-lea, pierderile suferite de armate din cauza dezertărilor le întreceau pe cele din cauza bătăliilor, iar practica dezertărilor era atât de răspândită, încât nu era recomandat ca armatele să-şi instaleze taberele sau să facă manevre în condiţii de vizibilitate proastă sau altfel decât în formaţie compactă. Pentru a avea destui oameni pe câmpul de luptă, Frederic cel Mare a fost obligat să plătească recompense dezertorilor care se întorceau în decurs de şase luni la unităţile lor.

Serviciul militar era deseori folosit ca o pedeapsă alternativă pentru cei care săvârşeau crime. De exemplu, landgraful de Hesse, care se opunea pedepsei capitale, obişnuia să-i trimită pe criminalii condamnaţi la moarte în regimentul său ; o altă practică generală era aceea de a le oferi debitorilor insolvabili posibilitatea de a alege între a-şi împlini sentinţa sau a se înrola în armată. Dispreţul general cu care erau tratate astfel de armate era echivalent cu moralul lor. Acestea nu erau, aşa cum afirma un contemporan al lui Frederic cel Mare, „animate nici de spiritul patriotismului şi nici de loialitate pentru principele lor". Oamenii erau menţinuţi împreună doar de disciplina de fier şi de perspectiva recompenselor ; şi lucrurile nu ar fi putut sta altfel, din cauza originilor lor sociale, a prestigiului lor social şi a caracterului războaielor pe care le purtau[8].

Pentru a avea o armată capabilă să se identifice în totalitate cu cauza unui război, erau necesare o cauză care putea uni în numele său o mare masă de oameni şi o armată omogenă în acea cauză. Atunci când protestanţii şi catolicii s-au luptat între ei pentru supremaţia religioasă, cauza unificatoare şi masele de oameni capabili să se unească în numele acelei cauze s-au materializat. Când, în perioada războiului limitat, erau purtate războaie pentru a stabili succesiunea la tron, pentru posesia unei provincii sau a unui oraş ori pentru gloria monarhului, cele două condiţii esenţiale erau valabile doar pentru acea facţiune a nobililor care considerau serviciul militar pentru monarh ca fiind privilegiul lor ereditar – şi pentru nimeni altcineva. Apărarea

8. O altă variantă a războiului limitat, în care britanicii erau experţi, a fost foarte bine descrisă de către un autor anonim în *Edinburgh Review*, vol. 1 (ianuarie 1803), p. 357 : „Aceste state, care sunt cele mai afectate de operaţiunile de război, sunt totodată şi cele mai bogate în stocuri de prisos. Acestea au născocit un tip de substitut financiar al războiului, similar substituirii serviciului militar, care a deschis calea introducerii armatelor stabile : au reuşit să abată bătălia de la porţile lor, plătind aliaţi mai puţin bogaţi pentru a lupta în numele lor la o distanţă sigură de ele. În acest fel, operaţiunile de război sunt inofensive şi se pune baza eliminării lor gradate. Câteva milioane nefolositoare şi câteva şi mai nefolositoare mii de vieţi sunt sacrificate ; stratagemele de pace continuă să înflorească, uneori odată cu creşterea prosperităţii ; iar preferinţa de a cumpăra o înfrângere departe, şi nu o victorie acasă – plătindu-ţi aliaţii să fie învinşi mai degrabă decât să încerci obţinerea unor splendide victorii pe teritoriul lor –, a fost recompensată masiv prin siguranţă, creşterea resurselor şi adaosul real de putere care rezultă din posesia tuturor binecuvântărilor substanţiale aduse de pace, alături de singurele avantaje reale ale războiului necesar".

libertăţilor câştigate în urma Revoluţiei de către naţiunea franceză chemată la arme în faţa agresiunii străine a oferit unei armate omogene o nouă cauză căreia îi putea fi loială şi pentru care era gata să-şi dea viaţa. Legea franceză din 1793, care făcea serviciul militar obligatoriu pentru toţi bărbaţii în putere între 18 şi 25 de ani, a fost prima recunoaştere legislativă a noului tip de război.

Chiar dacă o armată creată prin intermediul serviciului militar universal ar fi putut să nu se identifice pe deplin cu cauza războiului pe care îl purta, se poate afirma cu siguranţă că doar o armată astfel constituită ar fi capabilă de o asemenea identificare. Astfel, nu este un accident faptul că perioada războiului limitat coincide în mare parte cu o concepţie neutră din punct de vedere moral asupra războiului purtat de armate eterogene a căror principală forţă de coeziune o constituiau constrângerea şi dragostea de aventură şi de bani. Pe de altă parte, războiul total este purtat cu naţiuni chemate la arme pătrunse de credinţa în justeţea războiului purtat.

A fost logic ca, odată cu încheierea perioadei napoleoniene şi restaurarea dinastiei Bourbonilor şi a politicilor externe dinastice, recrutarea să fie abolită în Franţa, pentru a fi restabilită doar în perioada celei de-a Treia Republici. Legea din 1793 a reprezentat pentru Franţa ceea ce au însemnat legile din 1807 şi din anii următori pentru Prusia. Acestea au abolit practica angajării de mercenari, au interzis înrolarea soldaţilor străini, iar punctul culminant a fost legea din 1814, care proclama datoria fiecărui cetăţean de a-şi apăra ţara. Atât Franţa din perioada Revoluţiei, cât şi Prusia din perioada războaielor de eliberare au folosit recrutarea ca instrument al spiritului naţional îndreptat împotriva agresiunii externe, prima împotriva Prusiei *ancien régime*, cea de-a doua împotriva Franţei imperialismului napoleonian.

Războiul purtat de întreaga populaţie

Când, în secolul XX, caracterul războiului s-a schimbat din nou, iar scopul său s-a transformat din eliberarea şi unificarea naţională în universalism naţionalist, participarea populaţiei la război a crescut în mod corespunzător. Acum nu numai bărbaţii în putere erau recrutaţi, ci, în statele totalitare, şi femeile, şi copiii. În statele netotalitare, serviciile auxiliare formate din femei – Wacs*, Waves** şi altele asemenea – funcţionau pe bază de voluntariat. Însă pretutindeni toate forţele productive ale naţiunii au fost puse la dispoziţia efortului de război. Dacă în perioada războiului limitat acesta nu constituia o preocupare a populaţiei, care era în principal afectată de creşterea taxelor, războaiele din secolul XX afectează întreaga populaţie, nu numai în sensul unei identificări naţionaliste cu acestea, ci şi al participării militare sau economice.

Doi factori sunt responsabili pentru această evoluţie : creşterea dimensiunii armatelor şi mecanizarea războiului. Dimensiunea armatelor a crescut enorm în secolul XX, atât la nivel absolut, cât şi în raport cu populaţia totală. În secolele al XVI-lea, al XVII-lea

* Corpul Militar al Femeilor din timpul celui de-al doilea război mondial (n.tr.).
** Serviciul de voluntariat pentru situaţii de urgenţă al femeilor (n.tr.).

şi al XVIII-lea dimensiunea armatelor, cu toate că era în creştere constantă, era de ordinul zecilor de mii. În timpul războaielor napoleoniene, câteva armate erau de ordinul sutelor de mii de soldaţi. În timpul primului război mondial, armatele au depăşit pentru prima dată cifra de un milion, iar în cel de-al doilea război mondial au fost armate formate din mai bine de zece milioane de oameni.

Procentul populaţiei angrenate în serviciul militar de-a lungul diferitelor perioade ale istoriei moderne corespunde în mare cu aceste cifre absolute. A mobiliza un singur procent din populaţie pentru serviciul militar în secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea era o sarcină uriaşă, încununată rareori de succes ; în medie, nu mai mult de o treime dintr-un procent din populaţie era mobilizată în acea perioadă. În primul război mondial, marile puteri europene au chemat la arme 14% din populaţia lor. În cel de-al doilea război mondial, cifra corespunzătoare pentru principalii beligeranţi era oarecum mai scăzută. Aceasta probabil că depăşea 10% doar în cazul Statelor Unite, al Uniunii Sovietice şi al Germaniei. Scăderea se datora creşterii enorme a mecanizării războiului.

Mecanizarea din domeniul armelor, al proviziilor, al transporturilor şi al comunicaţiilor, alături de creşterea în dimensiuni a armatelor (care şi la 10% din populaţie este de 10 ori mai mult decât maximul înregistrat în secolele anterioare) necesită efortul productiv al întregii populaţii apte de muncă dacă se doreşte menţinerea sistemului militar mereu pregătit de război. S-a estimat că sunt necesare eforturile productive a cel puţin 12 oameni pentru a ţine un om pe frontul de luptă. În al doilea război mondial, forţele armate ale marilor puteri militare, precum Germania, Uniunea Sovietică şi Statele Unite, depăşeau 10 milioane. Chiar dacă se ia în considerare că doar o fracţiune dintre aceste forţe era reprezentată de combatanţi şi că o mare parte erau trupe auxiliare, populaţia civilă care îi aproviziona cu armament, mijloace de transport, mijloace de comunicare şi hrană alcătuia majoritatea copleşitoare din populaţia aptă de muncă. Astfel, războiul modern a devenit într-adevăr războiul întregii populaţii.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
ISTORIE

Războiul împotriva întregii populaţii

Războiul a devenit total nu numai în sensul că toţi cetăţenii erau potenţiali participanţi la război, ci şi prin aceea că toţi erau potenţiale victime de război. Datele comparative ale pierderilor de război – nesigure, chiar dacă erau detaliate – demonstrează în mod elocvent acest fapt. Dacă luăm în considerare Franţa, statul care de-a lungul istoriei moderne a fost în mod constant angajat în marile războaie ale epocii, şi procentele, calculate pe decenii, de cetăţeni francezi ucişi sau răniţi în război din 1630 până în 1919, aflăm că din 1630 până în 1789, când izbucneşte Revoluţia Franceză, maximul este de 0,58%, iar minimul de 0,01%. În perioada 1790-1819, care corespunde aproximativ războaielor napoleoniene, acest procent creşte abrupt la 1,48, 1,19 şi, respectiv, 1,54, iar apoi scade în perioada 1820-1829, care coincide cu revenirea politicilor externe dinastice, la minimul de 0,001. În timp ce datele pentru restul secolului al XIX-lea se încadrează în imaginea generală a întregii perioade, datele

pentru cel de-al doilea deceniu al secolului XX, perioada primului război mondial, urcă la un maxim istoric de 15%. De asemenea, este semnificativ faptul că, în timp ce pentru perioada 1630-1829 este înregistrat doar un singur deceniu, 1720-1729, fără absolut nici o pierdere de război, în secolul al XIX-lea, secolul expansiunii coloniale, sunt înregistrate cinci astfel de decenii.

Obţinem o imagine similară dacă luăm în considerare procentele grupate pe secole ale indivizilor ucişi în serviciul militar. Datele pentru Marea Britanie arată o curbă tipică, descrescătoare în secolul al XIX-lea şi urcând abrupt în secolul XX. Marea Britanie avea 15 morţi în serviciul militar la mia de morţi din totalul populaţiei în secolul al XVII-lea, 14 în secolul al XVIII-lea, 6 în secolul al XIX-lea şi 48 în secolul XX, până în anul 1930. Datele similare pentru Franţa arată o creştere considerabilă în secolul al XVIII-lea şi nici o descreştere în secolul al XIX-lea, fapt datorat întreruperii de către războaiele napoleoniene a perioadei războiului limitat. Este vorba de 11 morţi în serviciul militar la mia de morţi din totalul populaţiei în secolul al XVII-lea, 27 în secolul al XVIII-lea, 30 în secolul al XIX-lea şi 63 în secolul XX, până în anul 1930. Caracterul distructiv al războiului modern, exprimat în aceste date, este relevat şi mai frapant de faptul că în secolele anterioare mult mai multe pierderi militare se datorau mai degrabă bolilor decât bătăliilor. În consecinţă, pierderile datorate acţiunilor militare au crescut enorm, relativ şi absolut, în secolul XX.

Pierderile în rândul populaţiei civile suferite în urma acţiunilor militare în războaiele din secolul XX sunt fără precedent în perioada de la sfârşitul războaielor religioase. Este neîndoielnic faptul că pierderile civile totale datorate acţiunilor militare în cel de-al doilea război mondial depăşesc pierderile militare totale. Numai numărul civililor ucişi de către germani prin metode de exterminare deliberată este aproximat la 12 milioane. În timp ce recordul francez de aproximativ 15% din populaţia totală ucisă sau rănită în primul război mondial nu a mai fost înregistrat de către Franţa în cel de-al doilea război mondial, procentul populaţiei civile din totalitatea pierderilor a crescut considerabil. Acelaşi lucru este valabil şi pentru Uniunea Sovietică, care trebuie să fi pierdut în cel de-al doilea război mondial – morţi şi răniţi – aproape 10% din populaţia totală[9]. Astfel, tendinţa de sporire a caracterului distructiv al războiului modern a fost amplificată de numărul uriaş de civili ucişi. Inventarea unor noi tehnici de război distructive, nefolosite în războaiele precedente, cum ar fi războiul bacteriologic, sau folosite doar într-o proporţie mai mică, cum ar fi gazele otrăvitoare ori armele nucleare, asigură o continuitate şi o accelerare a acestei tendinţe, atât pentru civili, cât şi pentru personalul militar.

9. În legătură cu datele contradictorii privind pierderile ruseşti, vezi Dudley Kirk, *Europe's Population in the Interwar Years* (Series of League of Nations Publications, II. Economic and Financial, 1946. II. A. 8), p. 69, nota 24, p. 70, nota 28; *The World Almanac* (1946), p. 44; (1947), p. 521; (1948), p. 552; (1949), p. 326. Cifrele estimative din text sunt extrase din evaluările acestor surse.

Mecanizarea războiului

Amplificarea caracterului distructiv al războiului din secolul XX, atât pentru civili, cât şi pentru beligeranţi, se datorează într-o mare măsură şi mecanizării războiului. Din acest punct de vedere, efectele mecanizării sunt de două feluri : capacitatea de a elimina un număr fără precedent de inamici printr-o singură operaţiune sau acţionarea multiplă accelerată a unei arme şi capacitatea de a face aceste lucruri pe distanţe foarte lungi. Ambele procese au debutat în secolul al XIV-lea prin inventarea prafului de puşcă şi utilizarea sa de către artilerie. Dar numai la sfârşitul secolului al XIX-lea aceste evoluţii au fost accelerate în mod considerabil, iar vremurile noastre au fost martore ale unei accelerări atât de semnificative a acestor tendinţe, încât s-a ajuns la o revoluţie a tehnologiei de război.

Mecanizarea armelor

Evoluţia extrem de lentă a acestor procese în primele şase secole ale existenţei lor şi rapiditatea extraordinară a procesului în cel de-al şaptelea secol sunt ilustrate de istoria artileriei. Tunurile cu care turcii au asediat Constantinopolul în 1453 puteau să tragă cu ghiulele de 362 de kilograme pe o distanţă de 1600 de metri, trăgând 7 salve pe zi şi una pe noapte. În 1650 un tun cu o ghiulea de 4 kilograme putea să tragă în linie dreaptă la o distanţă de 160 de metri, în timp ce 200 de ani mai târziu distanţa de tragere a unui tun englezesc cu ghiulele de 4 kilograme era de 2,74 kilometri. După cum scria Cervantes când artileria abia fusese inventată :

> Binecuvântate veacuri acelea care erau lipsite de înfricoşătoarea furie a acestor drăceşti unelte ale artileriei, al căror născocitor socot că-şi va fi găsit în fundul iadului răsplata satanicei lui scorneli, prin care a dat prilej oricărui laş ori mişel să ia viaţa unui cavaler vrednic, care, fără să ştie nici cum, nici de unde, în toiul avântului şi al ardorii care-i înflăcărează şi-i însufleţesc pe cei cu inima vitează, se pomeneşte cu o ghiulea rătăcită, puşcată de vreunul care Dumnezeu ştie dacă n-a şi luat-o la goană, înspăimântat de flăcările scuipate la detunetul blestematei maşinării, şi ghiuleaua curmă şi pune capăt într-o clipită gândurilor şi vieţii celui care merita să se bucure de ele ani şi ani de zile.[10]

La sfârşitul secolului al XVIII-lea, artileria era încă privită în majoritatea statelor, cu excepţia notabilă a Franţei, drept o armă inferioară şi oarecum nedemnă de un nobil. Chiar şi Frederic cel Mare a întrebat cu dispreţ care este valoarea acestei arme şi ce talent ar fi necesar ca să tragi bine. Însă, doar câteva decenii mai târziu, Napoleon afirma : „Artileria este cea care decide un război" şi s-a evaluat că în secolul care a urmat acestei replici eficienţa artileriei a sporit de zece ori.

---

10. Miguel de Cervantes Saavedra, *Iscusitul hidalgo Don Quijote de la Mancha*, partea I, capitolul XXXVIII, Editura Minerva, Bucureşti, 1987, pp. 167-168, traducere de Ion Frunzetti şi Edgar Papu.

În armata prusacă a rămas tradiţională desconsiderarea celei mai puternice şi, pe lângă muschetă, a unicei reprezentante a mecanizării războiului. În secolul al XVIII-lea acest dispreţ nu era complet nejustificat, având în vedere viteza de încărcare, inexactitatea ţintei şi distanţa limitată de tragere (maximum 1,8 kilometri). Dar secolul al XIX-lea a cunoscut o creştere remarcabilă a vitezei şi a distanţei de tragere, care a anticipat revoluţia din secolul XX. Pe de altă parte, în 1850, de exemplu, 1.000 de soldaţi echipaţi cu puşti cu încărcare frontală puteau trage 500 de gloanţe, iar distanţa de tragere era aceeaşi ca şi a muschetelor din secolele al XVI-lea, al XVII-lea şi al XVIII-lea – adică aproape 2,74 kilometri. În ceea ce priveşte armele cu ac, cifrele sunt următoarele : 1.000 de cartuşe la o distanţă de aproximativ 2 kilometri ; pentru modelul din 1866, 2.000 de cartuşe la o distanţă de 2,5 kilometri ; pentru modelul din 1886, 6.000 de cartuşe la o distanţă de 3,5 kilometri ; iar pentru revolverul din 1913, 10.000 de cartuşe la o distanţă de 4 kilometri. Între 1850 şi 1913, viteza de tragere a crescut de 20 de ori, iar distanţa de tragere a crescut de 16 ori. Cu toate acestea, astăzi există mitraliere care trag 1.000 de gloanţe pe minut, ceea ce înseamnă 1.000.000 de gloanţe la 1.000 de oameni, când în 1913 se puteau trage 10.000, iar puştile semiautomate pentru umăr, cum ar fi modelul Garand, sunt capabile să tragă 100 de gloanţe pe minut – cu alte cuvinte, de zece ori mai mult decât cele mai rapide arme mici din 1913[11].

Cât de mare a fost progresul făcut în această privinţă între 1850 şi 1913 şi cât de copleşitor a fost între 1913 şi 1938 devine evident dacă îl comparăm cu progresul deosebit de lent făcut între 1550 şi 1850. La jumătatea secolului al XVI-lea, distanţa de tragere a tunului de mână era de aproximativ 90 de metri, iar rata de tragere era, în cel mai bun caz, de o ghiulea la două minute. În primul război mondial, raza maximă de tragere a artileriei grele – cu dispozitive de ţintire foarte precare şi un grad de uzură foarte mare al armei, epuizată după aproximativ 30 de proiectile – nu depăşea 122 de kilometri (doar tunurile germane de 45 de centimetri aveau această capacitate). Prin contrast, rachetele cu ghidaj din zilele noastre – adică purtătoare de explozibil cu autopropulsare – au, din motive practice, o rază de acţiune nelimitată. Raza de acţiune a unui bombardier complet echipat, capabil să se întoarcă la bază după executarea misiunii, era de aproape 2.400 de kilometri la sfârşitul celui de-al doilea război mondial şi de atunci a ajuns să depăşească cu mult 9.600 de kilometri. Astfel, dacă la începutul secolului distanţa maximă în cadrul căreia o naţiune putea ataca un obiectiv din teritoriul inamic era de doar câţiva kilometri, aceasta creşte în timpul primului război mondial la 122 de kilometri, în cazul artileriei, şi la câteva sute de kilometri, în cazul avioanelor echipate uşor şi ineficiente ; în al doilea război mondial, distanţa creşte la aproape 2.400 de kilometri ; astăzi, ea este aproape nelimitată. Războiul în a doua jumătate a secolului XX a devenit total prin faptul că aproape toată planeta poate fi transformată în teatru de operaţiuni de orice stat echipat în întregime cu instrumentele tehnologice ale epocii.

---

11. Aceste cifre sunt pur teoretice, pentru că se referă la valoarea optimă ce poate fi obţinută în condiţii ideale. Se subînţelege faptul că, în condiţii de luptă, aceste cifre sunt mult mai mici, dar raportul dintre ele rămâne acelaşi ca şi în cazul condiţiilor teoretice.

Dacă sporirea puterii de distrugere a războiului a ţinut sau nu pasul cu mărirea razei de acţiune a armelor, atunci creşterea razei de acţiune a instrumentelor de război la întreaga planetă poate fi mai mult sau mai puţin semnificativă pentru caracterul războiului modern şi pentru efectul său asupra politicii internaţionale contemporane. Prin intermediul creşterii enorme a puterii de distrugere care a avut loc în acest secol, mai exact după cel de-al doilea război mondial, războiul modern a transformat capacităţile teoretice ale razei totale de acţiune a armelor în realitatea războiului total.

Până la momentul inventării artileriei, lăsând la o parte războiul naval, o singură operaţiune militară făcută de un singur soldat era, în principiu, capabilă să elimine maximum un duşman. O lovitură de sabie, o aruncare cu suliţa, un foc de muschetă aveau ca rezultat, în cel mai bun caz, un inamic eliminat. Primul pas făcut, la sfârşitul Evului Mediu, către mecanizare prin folosirea prafului de puşcă în război nu a mărit, pentru început, rata de 1 : 1 între operaţiunea militară şi inamicul eliminat. Mai degrabă se întâmpla invers. Încărcarea şi tragerea cu o muschetă primitivă, de exemplu, necesitau nu mai puţin de 60 de mişcări diferite, executate, în general, de mai mult de un soldat, iar ochirea era atât de ineficientă, încât doar un mic procent dintre focurile trase îşi nimereau ţinta, eliminând un inamic. În ceea ce priveşte tunul, era necesar un număr considerabil de oameni pentru a-l fixa pe poziţia de tragere şi pentru a-l încărca, iar lipsa de acurateţe a ţintirii vicia în mare măsură acel efort colectiv. Atunci când un foc îşi atingea ţinta, victimele se numărau, în cel mai bun caz, cu zecile.

Situaţia s-a schimbat rapid doar în urma inventării mitralierei îmbunătăţite, în ultima parte a secolului al XIX-lea. Cu această armă, un soldat putea să tragă în cursul unei operaţiuni militare sute de cartuşe cu efect optim, niciodată atins în condiţii de bătălie reală, de a elimina aproape la fel de mulţi inamici câte cartuşe fuseseră trase. Îmbunătăţirea radicală a artileriei, începând cu aceeaşi perioadă, şi progresele care au urmat în domeniile războiului aerian şi chimic au determinat o creştere considerabilă a numărului de inamici care puteau fi eliminaţi în cursul unei operaţiuni militare de către unul sau câţiva soldaţi. Numărul soldaţilor inamici ce puteau fi eliminaţi era încă de ordinul sutelor în primul război mondial, ale cărui pierderi şocante se datorează mai ales mitralierelor ce au secerat infanteria pornită la atac. Chiar şi aproape pe tot parcursul celui de-al doilea război mondial, numărul victimelor cauzate de o singură lovitură directă trasă în plin putea să depăşească cu puţin ordinul sutelor şi se estimează că numărul total de bombe aruncate a echivalat aproximativ cu numărul total de vieţi pierdute în urma bombardamentelor aeriene.

Războiul nuclear şi potenţialul război bacteriologic au provocat, din acest punct de vedere, o revoluţie similară ca efecte, dar cu un impact mult mai puternic, cu cea realizată de mitralieră cu câteva decenii mai devreme. Câţiva oameni care aruncau o bombă atomică la sfârşitul celui de-al doilea război mondial eliminau cu uşurinţă peste 100.000 de inamici. În urma creşterii drastice a potenţialului bombelor atomice şi dacă riposta rămâne la fel de lipsită de putere ca în prezent, numărul victimelor potenţiale ale unei bombe nucleare aruncate într-o regiune dens populată va fi de ordinul milioanelor. Puterea distructivă a câtorva dintre cele mai puternice bombe nucleare echivalează cu cea a tuturor bombelor aruncate pe parcursul celui de-al

doilea război mondial. Posibilităţile de distrugere în masă inerente într-un război bacteriologic le depăşesc chiar şi pe cele ale celei mai puternice bombe nucleare, în sensul că una sau câteva unităţi de material bacteriologic, strategic amplasate, pot cu uşurinţă să creeze epidemii care să afecteze un număr nelimitat de oameni.

Dar armele capabile de a distruge milioane de oameni oriunde pe planetă nu pot face mai mult decât atât şi, din această cauză, sunt doar un element negativ în strategia militară şi politică. Ele îl pot determina pe inamic să capituleze, dar nu pot cuceri şi nu pot menţine singure ceea ce a fost cucerit. Culegerea roadelor războiului total şi transformarea lor în câştiguri politice permanente necesită mecanizarea mijloacelor de transport şi de comunicare.

Mecanizarea mijloacelor de transport şi de comunicare

În nici un domeniu progresul tehnologic nu a fost mai uimitor decât în ceea ce priveşte viteza şi simplificarea transportului şi a comunicaţiilor. Putem spune, fără a ne înşela, că progresul atins în aceste privinţe pe parcursul primei jumătăţi a secolului XX este cel mai mare din istorie. Este remarcabil faptul că cele 13 zile de care a avut nevoie Sir Robert Peel în 1834 să ajungă rapid de la Roma la Londra, pentru a putea fi prezent la o şedinţă a Cabinetului, sunt echivalente cu timpul necesar unui funcţionar roman pentru a parcurge exact aceeaşi distanţă cu 17 secole mai devreme. Cea mai bună viteză de deplasare pe pământ şi apă, de-a lungul istoriei înregistrate, până aproape de jumătatea secolului al XIX-lea, era de 16 kilometri pe oră, o viteză rareori atinsă pe uscat. La începutul secolului XX, căile ferate măreau viteza călătoriei pe uscat la 104 kilometri pe oră cu cel mai rapid tren, de şase ori şi jumătate mai mult decât fusese până atunci. Vapoarele cu aburi au mărit viteza călătoriei pe apă la 58 de kilometri pe oră, adică de trei ori şi jumătate mai mult decât viteza maximă anterioară. Astăzi, viteza maximă a unui avion de pasageri depăşeşte 965 de kilometri pe oră – ceea ce reprezintă de zece şi, respectiv, de douăzeci de ori mai mult decât cea mai mare viteză de deplasare înregistrată cu patru decenii înainte. Avionul supersonic de pasageri depăşeşte dublul acestor cifre.

În 1790, în cel mai bun anotimp, distanţa de la Boston la New York (peste 320 de kilometri) putea fi parcursă în patru zile. Astăzi, în aceeaşi perioadă de timp se poate face ocolul lumii, indiferent de anotimp. În ceea ce priveşte viteza de deplasare, Moscova este astăzi la fel de aproape de New York ca şi Philadelphia cu un secol şi jumătate în urmă, iar întreaga planetă este considerabil mai uşor de parcurs decât era teritoriul tuturor celor 13 state care au fondat Statele Unite. Rapiditatea acestei evoluţii, în special în ultimii ani, depăşind chiar aşteptările experţilor, este cel mai clar ilustrată de întrebarea pe care profesorul Staley o punea în 1939, pe când discuta problemele de care ne ocupăm aici : „Este oare viteza de 480 de kilometri pe oră o viteză imposibil de atins în următorii 25 de ani pentru transportul de pasageri ?”[12]. În 1960,

---

12. Eugene Staley, *World Economy in Transition* (Council on Foreign Affairs, New York, 1939), p. 13.

viteza de croazieră a celui mai rapid avion de pasageri era mai mare decât dublul vitezei pe care profesorul Staley o prevedea pentru anul 1964. General Motors prezicea în 1939 că, până în 1960, 38 de milioane de maşini aveau să se afle pe şosele; cifra a fost mai mult decât dublată în 1960.

Semnificaţia progresului tehnologic pentru transportul pasagerilor este aproape identică cu semnificaţia acestuia pentru bunuri, deoarece în ambele cazuri mijloacele tehnice sunt aceleaşi. Singura diferenţă poate fi găsită în rapiditatea din ce în ce mai mare a dezvoltării tehnologice a transportului pe uscat al bunurilor, din cauza startului mai înapoiat. Dacă astăzi bunurile pot fi transportate la fel de rapid ca şi oamenii, cu excepţia bunurilor foarte grele la viteze mari, înainte de inventarea căii ferate limitările impuse de distanţă şi de putere afectau mult mai mult viteza de transport al bunurilor pe uscat decât pe cea a transportului persoanelor. Introducerea căilor ferate în Germania înainte de jumătatea secolului al XIX-lea a dus la creşterea vitezei de transport al bunurilor de opt ori, în timp ce creşterea corespunzătoare pentru transportul de persoane a fost abia de cinci ori mai mare.

În domeniul comunicării orale şi scrise, evoluţia este incomparabil mai rapidă. În acest caz, progresul tehnologic l-a depăşit de departe pe cel din domeniul transportului de bunuri şi persoane. Înainte de inventarea în secolul al XIX-lea a telegrafului, telefonului şi cablurilor submarine, viteza mijloacelor de comunicare scrisă şi orală era identică cu cea a transportului. Cu alte cuvinte, singura cale de a transmite mesaje în afara semnalelor vizibile era prin utilizarea căilor normale de transport. Invenţiile din secolul al XIX-lea au redus viteza necesară pentru transmiterea acestor mesaje de la ceea ce înainte erau zile şi săptămâni la ore. Radioul şi televiziunea au făcut ca transmisia să fie instantanee.

Războiul cu mize totale

Aceste progrese tehnologice au făcut posibile din punct de vedere tehnic atât cucerirea lumii, cât şi menţinerea cuceririi. Este adevărat că au mai existat imperii mari şi în trecut. Imperiul Macedonean se întindea de la Marea Adriatică la fluviul Indus, Imperiul Roman se întindea din Insulele Britanice până în Caucaz, iar cuceririle lui Napoleon de la graniţa Gibraltarului la Moscova. Totuşi, aceste mari imperii ori nu au rezistat, ori au rezistat doar datorită unei diferenţe copleşitoare între gradul de civilizaţie, de tehnică sau de altă natură al puterii conducătoare şi cel al popoarelor cucerite. Expansiunea Imperiului Roman ilustrează aceste afirmaţii. Majoritatea acţiunilor sale sunt asemănătoare mai degrabă cu expansiunea colonială în spaţii vide din punct de vedere politic decât cu înfrângerea concurenţilor principali. Alte imperii nu au rezistat şi s-au prăbuşit cu puţin înainte de a cuceri întreaga lume politică cunoscută, pentru că nu deţineau acele resurse tehnologice necesare subjugării şi controlării permanente a marilor mase de oameni răspândite pe teritorii întinse.

Iată cele trei condiţii tehnologice esenţiale pentru un imperiu mondial stabil:
1) integrarea socială forţată, prin intermediul controlului centralizat al conştiinţelor

supuşilor imperiului ; 2) o forţă superioară, organizată în orice punct de dezintegrare potenţială în cadrul imperiului şi 3) menţinerea permanentă şi omniprezenţa acestor mijloace de control şi dominare pe întreg teritoriul imperiului. Nici una dintre aceste condiţii militare şi politice esenţiale nu a fost îndeplinită în trecut ; totuşi, astăzi ele ne sunt la îndemână.

Atunci mijloacele de comunicare nu erau mecanice sau, atunci când erau mecanice, erau foarte individualizate şi, prin urmare, descentralizate. Ştirile şi ideile puteau fi transmise pe cale orală, scrisă sau prin intermediul tiparniţei pe care o persoană o putea folosi în propria casă. Astfel, în acest domeniu potenţialul cuceritor al lumii trebuia să intre în competiţie de pe o poziţie aproape egală cu un număr nelimitat de rivali. El putea să-i arunce în închisoare pe rivalii săi ori să-i condamne la moarte dacă reuşea să-i identifice şi să-i prindă. Dar nu putea să le înăbuşe vocile printr-un monopol sau cvasimonopol al colectării şi diseminării de ştiri, presă, radio, filme. În urmă cu 19 secole, Sfântul Pavel putea să meargă din oraş în oraş şi să scrie epistole corintenilor şi romanilor, răspândind cuvântul Bibliei – cam tot atât puteau face reprezentanţii religiei politeiste oficiale a Imperiului Roman. Când el a fost executat, a lăsat în urma sa mii de discipoli care i-au dus mai departe munca într-o competiţie din ce în ce mai puternică cu reprezentanţii statului. Ce ar putea face Sfântul Pavel în imperiul mondial al viitorului fără un ziar sau fără o revistă pentru a-şi tipări mesajele, fără un post de radio unde să-şi transmită slujbele, fără o agenţie de ştiri sau fără o televiziune care să-l ţină prezent în faţa publicului, probabil fără un oficiu poştal care să-i transmită epistolele şi, în mod cert, fără un permis cu care să treacă graniţele naţionale ?

Aşa cum am arătat deja, instrumentele de coerciţie, în trecut, erau în mare măsură nonmecanice şi întotdeauna individualizate şi descentralizate. Fondatorul potenţial al unui imperiu mondial era aproximativ egal cu viitorii săi supuşi, cu excepţia unei capacităţi superioare de organizare şi pregătire. Fiecare parte avea aproape aceleaşi arme cu care să reteze, să arunce şi să împuşte. Cuceritorul, pentru a-şi menţine imperiul, ar fi trebuit să realizeze imposibilul pentru a impune peste tot superioritatea reală a forţei organizate împotriva tuturor posibililor inamici. Astfel, locuitorii Madridului au putut, în data de 3 mai 1808, să se revolte împotriva cuceritorului francez cu aceleaşi arme pe care acesta le avea la dispoziţia sa şi să-l alunge din oraş. Astăzi, conducătorii unui imperiu mondial, informaţi prin intermediul radioului de o situaţie similară, ar trimite, în câteva ore, un escadron de bombardiere şi o mulţime de paraşutişti, aruncătoare de grenade şi tancuri – arme asupra cărora ar avea un monopol sau cvasimonopol – asupra oraşului insurgent şi ar înăbuşi cu uşurinţă revolta. Doar ameninţarea cu o intervenţie de o asemenea forţă copleşitoare, gata să lovească în orice loc după un scurt avertisment, ar descuraja până şi ideea de revoltă.

În cele din urmă, mecanizarea transportului l-a eliberat pe fondatorul potenţial al imperiului mondial de dependenţa climaterică şi geografică, dependenţă care s-a dovedit fatală pentru Napoleon şi a oprit conducători mai puţin dinamici şi mai puţin tentaţi să se gândească măcar la ideea cuceririi mondiale. Din acest punct de vedere, cel mai mare impediment în calea cuceririi mondiale, până aproape de jumătatea secolului al XIX-lea, a fost nevoia de a opri luptele pe perioada toamnei târzii, a iernii şi a primăverii timpurii ; era imposibil să protejezi armata aflată în teatrul de operaţiuni de capriciile vremii şi s-o aprovizionezi cu lucrurile necesare pentru trai şi război. Astfel, inamicul, dacă nu

era copleşit într-o campanie, fără a mai avea posibilitatea să se redreseze, avea şansa să se pregătească pentru o nouă campanie în următorul sezon de luptă. Atunci războiul amintea de un meci de box în care pauzele de după fiecare rundă erau destul de lungi pentru a asigura revenirea oponentului mai slab, cu condiţia să nu fi fost lăsat fără cunoştinţă. În aceste circumstanţe, a te gândi la cucerirea lumii ar fi fost prostie curată, deoarece munca depusă pentru cucerire într-un sezon de luptă ar fi trebuit, în mare parte, să fie reluată în următorul. Din moment ce victoria era mai puţin rezultatul cuceririi şi anihilării şi mai mult al unei epuizări mai mari a celui eliminat, chiar şi învingătorul ar fi fost departe de a avea resursele necesare pentru a se confrunta cu noi inamici în fiecare primăvară până ar fi cucerit lumea.

Însă, chiar dacă ar fi fost destul de curajos pentru a porni pe drumul cuceririi mondiale, învingătorul nu ar fi putut să ajungă departe. Incapabil să-şi menţină o superioritate reală a forţei armate de-a lungul teritoriilor cucerite, el ar fi fost expus în mod constant revoltelor posibile, pregătite şi executate fără ca el să le poată contracara în timp util. Ritmul lent al comunicaţiilor şi dificultăţile tehnice ale transportului l-ar fi împiedicat pe potenţialul cuceritor al lumii să-şi consolideze cuceririle pe care ar fi reuşit să le facă. Cu cât îşi extindea limitele imperiului, cu atât mai mare ar fi fost probabilitatea prăbuşirii sale. Atunci când imperiul lui Napoleon şi-a atins limita superioară a puterii în 1812, era în acelaşi timp mai aproape de dezintegrare ca oricând. Deoarece, în timp ce Napoleon lupta la graniţele teritoriului său, împingându-le tot mai departe de sursele franceze ale puterii pe care o deţinea, victimele cuceririlor se puteau pregăti de eliberare pe la spatele său. Atunci când au lovit, ajutate în mare măsură de resursele neangajate şi necucerite ale Marii Britanii şi Rusiei, majoritatea trupelor lui Napoleon erau departe şi au trebuit să fie aduse înapoi la locul de desfăşurare a revoltei, în ciuda iernii şi cu pierderi semnificative, pentru a fi înfrânte în locul pe care îl aleseseră cei cuceriţi, nu cuceritorul.

Astăzi, potenţialul cuceritor al lumii are la dispoziţie mijloacele tehnice pentru a-şi stabiliza definitiv câştigurile, întrucât în interiorul teritoriilor cucerite forţele superior organizate, despre care am vorbit anterior, se află la îndemâna sa, oriunde şi în orice moment, indiferent de anotimp sau de distanţă. O revoltă incipientă, ce are loc la 1.500 de kilometri depărtare de prima bază a forţei sale aeriene, este echivalentul, în termenii tehnologiei transporturilor din timpul lui Napoleon, uneia la o distanţă de aproximativ 8 kilometri şi în vecinătatea apropiată în termenii tehnologiei comunicaţiilor din aceeaşi epocă. Cu alte cuvinte, cuceritorul este în poziţia de a folosi toate tehnicile moderne de propagandă în masă aproape instantaneu pentru a-i descuraja pe cei nemulţumiţi. Pe parcursul a câteva ore, el îşi poate manifesta superioritatea forţelor organizate asupra revoluţionarilor[13].

13. Eşecul complotului împotriva lui Hitler din 1944 ilustrează această enormă superioritate a guvernului în faţa unei tentative de revoltă, chiar dacă ea este controlată de o parte a forţelor armate. În mod particular, arată importanţa decisivă a mijloacelor moderne de comunicare în masă controlate de guvern ; din raţiuni practice, Hitler s-a adresat poporului şi câtorva lideri ai revoltei prin intermediul radioului, ceea ce a înclinat balanţa în favoarea guvernului. *Cf.* excelenta relatare în Allen W. Dulles, *Germany's Underground* (Macmillan, New York, 1947).

Astfel, o cucerire, odată făcută, devine permanentă, din punctul de vedere al posibilităţilor tehnologice şi excluzând bineînţeles erorile comise de guvern, intervenţiile externe sau posibilele evenimente politice şi militare din cadrul imperiului. În aceste condiţii, un popor odată cucerit va rămâne astfel, deoarece nu mai are mijloacele pentru a se revolta. Cuceritorul, prin controlul său monopolist asupra mijloacelor de comunicare, poate să-l lipsească şi de voinţa de a se revolta. După cum spunea Edmund Burke : „Lăsaţi pe oricine să ne spună povestea sa, zi şi noapte, timp de un an, şi ne va deveni stăpân”[14].

Astăzi nici un obstacol tehnologic nu stă în calea unui imperiu mondial dacă naţiunea conducătoare este capabilă să-şi menţină superioritatea în domeniul mijloacelor tehnologice de dominare. O naţiune care deţine monopolul asupra armelor nucleare şi asupra mijloacelor de transport şi de comunicare poate să cucerească lumea şi s-o ţină aşa, cu condiţia să fie capabilă să menţină monopolul şi controlul. În primul rând, va fi capabilă de a modela conştiinţele cetăţenilor din imperiul său mondial într-o uniformitate a subjugării asupra căreia societăţile totalitare din trecutul recent şi din prezent ne-au oferit destule exemple. Dacă presupunem că există un guvern relativ eficient, dorinţa de revoltă va fi în cel mai bun caz difuză şi, în orice caz, îi va lipsi importanţa politică şi militară. În al doilea rând, orice tentativă de revoltă se va confrunta cu reacţia rapidă a puterii superioare şi, astfel, va fi condamnată de la început la eşec. În fine, tehnologia modernă face posibilă extinderea controlului conştiinţelor şi al acţiunilor în orice parte a planetei, indiferent de poziţia geografică şi de anotimp.

Mecanizarea totală, războiul total şi dominaţia totală

Această analiză a mecanizării războiului modern, precum şi a implicaţiilor sale politice şi militare nu ar fi completă dacă nu ar lua în considerare mecanizarea generală a culturii occidentale, în cadrul căreia mecanizarea războiului este doar o manifestare particulară. Asta deoarece, fără o mecanizare completă, naţiunile moderne nu ar fi putut niciodată să aducă pe câmpul de luptă armate mari şi să le furnizeze arme şi provizii. Războiul total implică mecanizare totală, iar războiul poate fi total doar în măsura în care nivelul de mecanizare a naţiunilor care îl poartă este total.

De la începutul istoriei până la Războiul Civil din America şi Războiul franco-prusac din 1870, toate mişcările militare se bazau pe forţa fizică. Soldaţii se duceau pe ei înşişi şi materialele de război fie prin forţele fizice proprii, fie cu ajutorul animalelor. Toate mişcările militare, precum şi dimensiunile şi calitatea armatelor şi a armelor lor erau limitate de cantitatea şi calitatea naturală a forţei fizice disponibile a oamenilor şi a animalelor. Armata germană a fost cea care în 1870 a folosit pentru prima dată în mod sistematic căile ferate ca mijloc de transport, după ce acestea fuseseră folosite sporadic în timpul Războiului Civil. Germanii au câştigat astfel un avantaj strategic şi tactic considerabil faţă de francezi.

---

14. „Thoughts on French Affairs”, în *Works*, vol. IV (Little, Brown, Boston, 1889), p. 328.

Chiar şi în 1899, în timpul Războiului Burilor, nu mai puţin de 32 de boi au fost folosiţi pentru a tracta un tun cu diametrul de 12,7 centimetri. Încetineala mişcării, limitările numerice pe care nici un efort uman nu le putea depăşi, precum şi procurarea şi transportul furajelor făceau ca un război purtat astfel să fie lent şi împovărător. Energia oferită nu de forţa fizică, ci de cărbune, apă şi petrol, sub forma motorului cu aburi, a turbinei, a motorului electric şi a motorului cu ardere internă, a fost cea care a multiplicat productivitatea umană atât în timp de pace, cât şi în timp de război. Profesorul James Fairgrieve, vorbind în primul rând despre Marea Britanie, descrie viu contribuţia cărbunelui la această evoluţie :

> Atunci, în această lume agricolă, a păşunilor şi a micilor târguşoare cu câteva porturi şi capitale, a survenit, cu ceva mai puţin de un secol şi jumătate în urmă, începutul Revoluţiei Industriale. Cărbunele, care până atunci fusese folosit ici şi colo pentru scopuri domestice, a ajuns să fie utilizat pentru a pune în mişcare maşinării care vor presta mult mai multă muncă decât puteau un om ori un animal sau chiar mai mulţi oameni ori mai multe animale. Omul a subjugat energii din afara sa şi le-a pus să facă lucruri pe care mai înainte trebuia să le facă cu mâinile lui. Aici se afla un imens rezervor de energie, nicidecum energia dată de hrană, prin care puteau fi făcute lucruri ca niciodată până atunci. Omul a fost capabil să folosească energia pe o scară mult mai mare... Îmbrăcămintea omului este pregătită pentru el până la ultima cusătură, astfel încât rar se mai fac haine acasă. Mâncarea este într-o mare măsură pregătită pentru a fi pusă pe masă, iar rezultatul este acela că în propriul cămin prepararea ei durează mai puţin, iar în marile oraşe gătitul pe scară mare este o asemenea industrie, încât omul poate la orice oră din zi sau din noapte să obţină o masă după buzunarul ori preferinţele sale. S-a calculat că doar cărbunele pe care îl folosim în fabrici, excluzând orice alte utilizări, echivalează cu energia a 175.000.000 de oameni muncitori şi într-o formă atât de folositoare, cum oamenii nu ar putea niciodată să asigure. Puterea Greciei antice, având în vedere faptul că a atins o asemenea măreţie în toate dimensiunile progresului uman, se baza în primul rând pe munca efectuată de sclavi. În medie, fiecare grec liber, fiecare familie grecească avea cinci [sclavi] la care nu ne gândim niciodată atunci când vorbim despre grecii antici ; totuşi, aceştia erau oamenii care asigurau o mare parte a energiei ţării. În Marea Britanie putem spune că fiecare familie are mai mult de 20 [de sclavi] care îi asigură energia, dar aceştia nu au nevoie de mâncare şi nu au parte de nici una dintre neplăcerile şi lipsa de speranţă a unei vieţi în sclavie. Cu o populaţie de 45 de milioane de bărbaţi, femei şi copii, în Marea Britanie fabricile sunt făcute să funcţioneze prin puterea a încă 175.000.000 de muncitori. Prin comparaţie cu energia produsă de maşini, care pune lucrurile în mişcare prin mijloace pur mecanice, energia fizică asigurată de cei sub 20 de milioane de bărbaţi şi de femei contează prea puţin. Am devenit o naţiune de ingineri care apasă butoane şi trag de manete, care lubrifiază şi asamblează în aşa fel încât marea maşină socială să funcţioneze cât mai uşor cu putinţă. Sclavii fără suflet ne macină porumbul, ne confecţionează hainele, ne aduc mâncarea de la capătul pământului, ne plimbă dintr-o parte în alta ca să ne jucăm şi să muncim, ne tipăresc ştirile şi cărţile de căpătâi şi fac o mulţime de servicii la care grecii nu au visat niciodată... În Statele Unite există 50 de sclavi fără suflet ai furnalului pentru fiecare bărbat, femeie şi copil[15].

---

15. *Geography and World Power*, ediţia a opta (University of London Press, Londra, 1941), pp. 314-317, 326 (citat cu acordul editurii).

Economiile pe care mecanizarea le-a adus în câmpul muncii sunt enorme. Pentru a-l cita din nou pe profesorul Fairgrieve : „Între 1855 şi 1894, timpul necesar muncii umane pentru a produce 37 de centimetri cubi de porumb indian a fost redus în medie de la patru ore şi jumătate la sub trei sferturi de oră. Între 1830 şi 1896, timpul necesar muncii umane pentru a produce aceeaşi cantitate de grâu s-a redus de la trei ore la zece minute”[16]. Producția agricolă a Statelor Unite în 1952 era cea mai mare din istorie, în timp ce, în acelaşi an, numărul persoanelor angajate în agricultură era cel mai mic din ultimii 80 de ani. Pe când în țările înapoiate din punct de vedere tehnologic până la 90% din populație lucrează în agricultură, procentajul populației din agricultură în Statele Unite a scăzut de la 50% în 1870 la sub 20% în 1940. Iar în timp ce din 1910 până în 1914 aproape o treime din populația Statelor Unite era angajată în agricultură, producând 12,4% din venitul național, procentajele similare pentru anul 1941 erau 22,7% din populație şi 7,8% din venitul național, 15,9% din populație şi 6,4% din venit în 1952, 6,8% din populație şi 2,5% din venit în 1964 şi 3,1% din populație şi 2,8% din venitul național în 1981.

Profesorul Hornell Hart oferă următoarele exemple care ilustrează aceeaşi tendință în domeniul industrial :

> Până în 1730 torsul, de exemplu, era executat manual : câte un fir pe rând era tors încet şi laborios. În ultimii 200 de ani, maşinile au revoluționat într-atât procesul, încât un singur muncitor are grijă simultan de 125 de fuse cu o viteză de răsucire de 10.000 de rotații pe minut. În Filipine, unde industria se află în stadiul primitiv al puterii umane, o încărcătură de copră este încărcată de 200 până la 300 de hamali ; în San Francisco, unde economia se află în Epoca Maşinilor, 16 oameni folosind utilaje puternice descarcă vaporul într-un sfert din timpul necesar încărcării lui. Eficiența oamenilor care lucrează cu utilaje puternice este de 50 de ori mai mare decât a hamalilor ce folosesc forța fizică. Un excavator face munca a 200 de muncitori necalificați ; o maşină de fabricat sticlă ia locul a 600 de muncitori calificați ; o maşină automată care fabrică becuri electrice produce cât produceau înainte 2.300 de muncitori[17].

La mijlocul secolului al XIX-lea, 22% din munca fizică efectuată în Statele Unite era făcută de oameni, 51% de animale şi 27% de maşinării mecanice. În 1900, procentele erau 15%, 33% şi, respectiv, 48%. În 1948, oamenii efectuau 4% din munca fizică, animalele 2%, iar utilajele 94%. Producția de bunuri în raport cu orele de muncă a crescut ca rezultat al acestei revoluții mecanice de peste cinci ori în acea perioadă. În 1966, o oră de muncă în agricultură producea de cinci ori mai multe alimente decât în 1920, iar un agricultor hrănea 32 de oameni, în timp ce în 1945 el hrănea doar 12.

Câteva procese industriale au eliminat aproape complet munca umană ; în acest caz, mecanizarea a devenit automatizare. Acest fapt se aplică în cazul hidroenergiei, care se produce fără a fi necesară prezența nici unui muncitor şi care este controlată prin semnale electrice automate. Fabricarea hârtiei este complet automată, de la introducerea

16. *Ibid.*, pp. 323-324.
17. *The Technique of Social Progress* (Henry Holt, New York, 1931), p. 134 (citat cu acordul editurii).

celulozei fluide în aparat şi până la apariţia rolei de hârtie. La fel se întâmplă şi în cazul tipăririi ziarelor, de la introducerea celulozei goale în utilaj până la apariţia produsului final ambalat. Producerea de mătase şi a celofibrei, a oţelului, automobilelor, alimentelor conservate, precum şi procesarea făinei au fost mecanizate, având efecte similare în ceea ce priveşte productivitatea muncii şi eliminarea forţei fizice. Deşi, deoarece multe procese de producţie au fost puţin mecanizate, rezultatele totale ale mecanizării sunt considerabil mai puţin impresionante decât ceea ce indică aceste exemple spectaculoase, tendinţa este generală şi atât de radicală în unele dintre cele mai importante domenii ale producţiei, încât poate fi considerată o revoluţie – cea mai mare din istorie – a proceselor productive ale umanităţii.

Această revoluţie a proceselor de producţie ale epocii moderne este cea care a făcut posibile războiul total şi dominaţia mondială. Înaintea apariţiei acesteia, războiul era condamnat să se limiteze la aspectele sale tehnice. Productivitatea unei naţiuni nu era suficientă pentru a-şi hrăni, a-şi îmbrăca şi a-şi adăposti propriii membri şi pentru a aproviziona în acelaşi timp mari armate pe perioade de timp nedeterminate. Mai concret, economiile naţionale funcţionau la o limită atât de apropiată de nivelul de subzistenţă, încât le era imposibil să crească la un nivel apreciabil partea alocată forţelor armate fără a pune în pericol chiar existenţa acelei naţiuni. În secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea, nu era ceva neobişnuit ca un guvern să cheltuiască uneori chiar mai mult de două treimi din bugetul naţional în scopuri militare. În unele cazuri, în acea perioadă, cheltuielile militare depăşeau 90% din cheltuielile guvernamentale, întrucât aveau, bineînţeles, întâietate în faţa altora, iar produsul naţional era prea mic pentru a putea fi taxat pentru alte scopuri. Aşadar, nu este un accident faptul că, înainte de secolul al XIX-lea, toate tentativele de introducere a serviciului militar universal au eşuat ; în scopul menţinerii în stare de funcţionare a producţiei naţionale, clasele productive din cadrul populaţiei trebuiau să fie scutite de serviciul militar. Doar plebea incapabilă să deţină ocupaţii productive şi nobilimea care nu dorea să se angajeze puteau fi recrutate în siguranţă.

Revoluţia Industrială şi, în particular, mecanizarea agriculturii şi a proceselor industriale în secolul XX au avut un efect triplu asupra caracterului războiului şi al politicii internaţionale. Ele au crescut foarte mult productivitatea totală a marilor naţiuni industriale. Mai mult, au redus drastic ponderea relativă a muncii umane în procesul de producţie. În cele din urmă, împreună cu noile descoperiri din medicină şi igienă, au făcut să crească fără precedent populaţia tuturor naţiunilor. O astfel de creştere a productivităţii depăşeşte cu mult presiunile tot mai mari asupra produsului naţional, determinate de un standard de viaţă tot mai ridicat şi de un număr tot mai mare de consumatori. Surplusul de productivitate este acum disponibil pentru noi scopuri şi poate fi direcţionat către războiul total. Noua energie creată de maşini şi mare parte din energia umană care acum un secol şi jumătate era încă absorbită de asigurarea existenţei pot fi acum folosite în scopuri militare – fie direct, prin intermediul serviciului militar, fie indirect, prin intermediul producţiei industriale.

Energia umană disponibilă astăzi pentru război nu înseamnă doar forţă fizică. Era maşinilor a uşurat imens povara intelectuală şi morală a individului de a-şi asigura hrana, îmbrăcămintea şi protecţia – ocupaţii care acum un secol şi jumătate absorbeau

încă majoritatea energiilor vitale ale oamenilor. Mai mult decât atât, epoca maşinilor a oferit majorităţii oamenilor mai mult timp liber, de care doar câţiva oameni s-au bucurat în trecut. În consecinţă, a eliberat energii intelectuale şi morale enorme, care au fost canalizate în construirea unei lumi mai bune, precum şi în pregătirea şi declanşarea războiului total. Această înlănţuire de forţe umane şi materiale, eliberate şi create de epoca maşinilor, a oferit războiului caracterul său total.

Totodată, a oferit războiului total acel avânt terifiant, global, care nu pare a fi satisfăcut de nimic altceva decât de dominaţia mondială. Energiile intelectuale şi morale nefiind preocupate în primul rând de această viaţă sau nemaifiind reorientate către viaţa de apoi, omul modern caută cucerirea – cucerirea naturii şi a celorlalţi oameni. Epoca maşinilor, rezultat al minţii independente a omului, a instalat în omul modern credinţa că se poate salva doar prin propriile eforturi, aici şi acum. Astfel, religiile tradiţionale, care neagă această siguranţă şi se bazează pe intervenţia divină, au devenit copii palide ale celor de altădată. Energiile intelectuale şi morale ale omului modern se coagulează în religiile politice care promit salvarea prin ştiinţă, revoluţie sau prin războiul sfânt al naţionalismului. Epoca maşinilor îşi creează propriile triumfuri, fiecare pas înainte determinând alţi doi pe drumul progresului tehnologic. Ea îşi creează şi propriile victorii militare şi politice, căci, odată cu posibilitatea de a cuceri lumea şi de a o menţine astfel, naşte chiar voinţa de a o cuceri.

Totuşi, această epocă îşi poate cauza şi propria distrugere. Războiul total dus de populaţii întregi pentru mize totale, în condiţiile balanţei de putere contemporane, poate sfârşi fie prin dominaţie mondială, fie prin distrugerea lumii, fie prin amândouă. Căci fiecare dintre cei doi luptători pentru dominaţia mondială poate cuceri cu pierderi proprii relativ mici ; sau se pot distruge reciproc, nici unul nefiind capabil să cucerească ; sau cel mai puţin slăbit poate cuceri, dar va domni peste o lume devastată. Acestea sunt previziunile care întunecă politica mondială în cea de-a doua jumătate a secolului XX.

Astfel, am închis cercul. Am descoperit că forţa morală a universalismului naţionalist este elementul care guvernează politica mondială contemporană. Am descoperit o balanţă de putere simplificată, care funcţionează între două blocuri inflexibile, fiind vestitorul binelui suprem sau al răului suprem. Am găsit ameninţarea răului în potenţialităţile războiului total. Totuşi, elementul care face posibil războiul total – mecanizarea vieţii moderne – face posibilă şi forţa morală care, prin instrumentalizarea războiului total, ţinteşte către dominaţia totală. Cele trei mari revoluţii ale epocii noastre – cea morală, cea politică şi cea tehnică – au următorul lucru în comun : ele se susţin şi se întăresc reciproc şi se îndreaptă în aceeaşi direcţie – cea a conflagraţiei globale. Coincidenţa lor în timp şi dezvoltarea lor paralelă agravează ameninţarea asupra supravieţuirii civilizaţiei occidentale, ameninţare pe care fiecare o poartă cu sine în mod independent.

Corelarea acestor revoluţii a avut trei rezultate importante : declinul permanent al Europei ca centru al lumii politice, apariţia a două superputeri ce tind către o dominaţie necontestată şi emergenţa Asiei ca factor politic şi moral independent. La fel cum emanciparea politică a Asiei faţă de Europa coincide cu asumarea opoziţiei morale faţă de Occident, la fel emergenţa Washingtonului şi a Moscovei ca centre

politice ale lumii coincide cu transformarea lor în centre ale religiilor politice universale. Declinul Europei ca centru politic, moral şi tehnologic al lumii este doar un produs colateral al distrugerii, ca urmare a expansiunii sale mondiale, a mecanismului social delicat al sistemului modern de state, al răspândirii tehnologiei moderne din Europa către cele patru colţuri ale lumii, al triumfului ideilor morale europene în Asia. Europa a dat lumii realizările sale politice, tehnice şi morale, iar lumea le-a folosit pentru a pune capăt dominaţiei Europei.

În faţa acestui tablou sumbru al politicii mondiale contemporane şi al potenţialităţilor sale, trebuie să examinăm cea mai importantă problemă a timpurilor noastre : problema păcii.

Partea a VIII-a

PROBLEMATICA PĂCII

Pacea prin limitare

23. Dezarmarea

Problema păcii în vremurile noastre

Două războaie mondiale pe parcursul unei generaţii şi ameninţarea războiului nuclear au făcut ca instaurarea ordinii internaţionale şi menţinerea păcii internaţionale să reprezinte principalele preocupări ale civilizaţiei occidentale. Războiul a fost întotdeauna detestat şi considerat un flagel. Pe măsură ce ivirea statului naţional a transformat Sfântul Imperiu Roman din organizaţia politică veritabilă a creştinătăţii într-o nucă seacă şi o ficţiune legală, cărturarii şi oamenii de stat au reflectat tot mai mult la modalităţile de refacere a unităţii pierdute a lumii occidentale. Erasmus în secolul al XVI-lea ; Sully, Éméric Crucé, Hugo Grotius şi William Penn în secolul al XVII-lea ; iar în secolul al XVIII-lea abatele de Saint-Pierre, Rousseau, Bentham şi Kant au fost marii precursori intelectuali ai încercărilor concrete făcute în secolele al XIX-lea şi XX în vederea rezolvării problemelor ordinii şi păcii internaţionale.

Dintre aceste încercări, cele mai remarcabile exemple sunt Sfânta Alianţă, Conferinţele de Pace de la Haga din anii 1899 şi 1907, Liga Naţiunilor şi Organizaţia Naţiunilor Unite. Aceste organizaţii şi conferinţe, alături de alte iniţiative mai puţin spectaculoase, menite să construiască o lume paşnică, s-au putut realiza datorită a patru factori – spirituali, morali, intelectuali şi politici – care au început să tindă spre aceeaşi finalitate la începutul secolului al XIX-lea şi care au culminat în teoria şi practica relaţiilor internaţionale în perioada dintre cele două războaie mondiale.

Încă din perioada stoicilor şi a primilor creştini, în civilizaţia occidentală s-a întrupat un sentiment al unităţii morale a umanităţii, care s-a străduit să găsească o organizare politică adecvată. Imperiul Roman a fost o astfel de organizare politică cu răspândire universală. După prăbuşirea sa, Imperiul Roman a rămas de-a lungul vremii o imagine simbolică a unităţii lumii occidentale, scop şi standard suprem, care i-a inspirat atât pe Carol cel Mare, cât şi pe Napoleon şi care a determinat politicile Sfântului Imperiu Roman până la începutul războaielor religioase. Nu este întâmplător faptul că disoluţia, în 1806, a Sfântului Imperiu Roman a coincis cu încercările lui Napoleon de a-l reînvia, iar în mai puţin de un deceniu a început acea perioadă a istoriei moderne care a făcut din restaurarea ordinii internaţionale unul dintre principalele sale obiective.

Originea morală a tentativelor de instaurare a unei ordini internaţionale stabile şi paşnice poate fi găsită în caracterul pozitiv şi tot mai civilizat al relaţiilor umane

înregistrate în ultimele secole în lumea occidentală. Filosofia Iluminismului şi teoria politică a liberalismului au postulat respectul pentru viaţa umană şi urmărirea bunăstării oamenilor. Marile reforme politice şi sociale ale secolelor al XIX-lea şi XX s-au inspirat din aceste postulate. Extinderea domniei legii, a păcii şi a ordinii în sfera internaţională a reprezentat marea încercare umanitară pe care epoca modernă trebuia s-o rezolve.

Factorul intelectual care a promovat această evoluţie este strâns legat de dobândirea de către clasele comerciale în primul rând a importanţei sociale şi apoi a celei politice. Odată cu acestea a crescut în importanţă spiritul comercial şi ştiinţific, care se temea de deruta pe care războiul şi anarhia internaţională o pot cauza referitor la operaţiunile previzibile din cadrul pieţei. „Un război între diferitele naţiuni comerciale", remarca filosoful francez Diderot, „este o lovitură dezavantajoasă pentru toată lumea. Este un proces care ameninţă avuţia marilor comercianţi şi care îi sperie pe datornicii acestora"[1]. După cum spunea Kant, „spiritul mercantilist nu poate coexista cu spiritul războiului"[2]. Aşadar, către sfârşitul secolului al XVIII-lea mulţi s-au convins că războiul era depăşit sau în orice caz era un atavism pe care un efort raţional, comun al umanităţii îl putea elimina cu o relativă uşurinţă.

Cataclismul războaielor napoleoniene urma totuşi să demonstreze nevoia de a suplimenta cu măsuri practice căutările teoretice pentru soluţionarea problemelor păcii şi ordinii internaţionale. Din acest punct de vedere, importanţa războaielor napoleoniene este dată de două elemente. În primul rând, ele au distrus balanţa de putere şi, temporar, au ameninţat s-o înlocuiască cu dominaţia unui imperiu universal. Chiar dacă aceste ameninţări au dispărut odată cu înfrângerea definitivă a lui Napoleon în 1815, cel de-al doilea element a ameninţat stabilitatea sistemului modern de state timp de un secol şi jumătate şi încă nu şi-a pierdut din putere. Acest al doilea element este naţionalismul. Ideea naţionalismului, evocată de Revoluţia Franceză şi purtată de cuceririle napoleoniene prin Europa, ameninţa principiul legitimităţii dinastice, care guvernase sistemul modern de state şi stătea încă la baza acordurilor de pace din anul 1815.

Convergenţa acestor experienţe la începutul secolului al XIX-lea şi răspândirea lor dinamică în arena politică, din cauza şocului războaielor napoleoniene, au oferit energiile morale şi intelectuale care au susţinut în ultimii 150 de ani căutarea unor alternative pentru război şi anarhie internaţională. Această căutare, atunci când a părăsit lumea ideilor, a speranţelor şi a ameninţărilor, transformându-se în măsuri reale şi în instituţii cu caracter internaţional (de acestea din urmă ne ocupăm în cele ce urmează), s-a realizat cu ajutorul a trei mijloace diferite : 1) limitarea tendinţelor distructive şi anarhice ale politicii internaţionale ; 2) transformarea politicii internaţionale prin eliminarea în întregime a tendinţelor sale distructive şi anarhice şi 3) împăcarea intereselor divergente prin desprinderea tendinţelor anarhice şi distructive ale politicii internaţionale de obiectivele lor raţionale.

Dintre încercările de instaurare a păcii prin limitare, cea mai persistentă a rămas cea a dezarmării.

---

1. „Fragments politiques", *Œuvres complètes*, vol. IV (Garnier Frères, Paris, 1875), p. 42.
2. *Perpetual Peace* (Macmillan, New York, 1917), p. 157.

Istoria dezarmării

Dezarmarea reprezintă reducerea sau eliminarea armamentului în scopul încheierii cursei înarmării. Se crede că prin îndepărtarea uneia dintre manifestările tipice ale luptei pentru putere pe scena internaţională este posibilă înlăturarea efectelor acestei lupte : anarhia internaţională şi războiul.

Trebuie să reţinem patru distincţii fundamentale : cea dintre dezarmare şi controlul armamentelor, dintre dezarmarea locală şi cea generală, dintre dezarmarea cantitativă şi cea calitativă şi dintre dezarmarea nucleară şi cea convenţională. În vreme ce dezarmarea reprezintă reducerea sau eliminarea armamentului, controlul se ocupă cu reglementarea cursei înarmării în scopul impunerii unui anumit nivel de stabilitate militară. Atunci când vorbim despre dezarmarea generală, ne referim la acel tip de dezarmare la care participă toate naţiunile implicate. Exemple ar putea fi Tratatul pentru limitarea armamentului naval de la Washington din 1922, semnat de către toate marile puteri navale, şi Conferinţa internaţională pentru dezarmare din 1932, la care au fost reprezentaţi toţi membrii comunităţii naţiunilor. Vorbim despre dezarmare locală atunci când sunt implicate doar un număr limitat de naţiuni. Acordul Rush-Bagot din 1817 dintre Statele Unite şi Canada reprezintă un astfel de exemplu. Dezarmarea cantitativă are ca scop reducerea globală a armamentului de anumite tipuri sau de orice fel. Acesta a fost scopul pe care l-au urmărit majoritatea naţiunilor la Conferinţa internaţională pentru dezarmare din 1932. Dezarmarea calitativă îşi propune reducerea sau abolirea anumitor tipuri specializate de armament, cum este cazul armelor ofensive pe care Marea Britanie a încercat să le interzică în cadrul Conferinţei internaţionale de dezarmare din 1932 sau al armelor nucleare ale căror control sau desfiinţare au fost discutate de către Comisia pentru Energie Atomică a Organizaţiei Naţiunilor Unite şi care au făcut obiectul aşa-numitelor Acorduri SALT (Tratatul de limitare a armamentelor strategice – n.tr.) şi START (Negocierile pentru reducerea armamentelor strategice – n.tr.) dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Distincţia dintre armele nucleare şi convenţionale influenţează stipulările politice şi militare ale controlului armamentelor şi dezarmării.

Istoria încercărilor de dezarmare este o poveste cu multe eşecuri şi cu puţine succese. Atât succesele, cât şi eşecurile relevă problemele fundamentale pe care le ridică dezarmarea ca mecanism de asigurare a ordinii şi păcii internaţionale.

Eşecurile

Primul pas practic în favoarea dezarmării ca măsură de pacificare[3] generală coincide cu începutul acelei perioade a relaţiilor internaţionale când oamenii de stat au încercat să-şi canalizeze din ce în ce mai mult eforturile în direcţia stabilirii ordinii şi păcii internaţionale. În 1816, ţarul Rusiei a propus guvernului britanic „reducerea simultană

3. Au existat câteva încercări în direcţia dezarmării locale în secolul al XVIII-lea.

a forţelor armate de orice tip". Monarhul britanic a replicat sugerând implementarea propunerii ruseşti sub forma unei conferinţe internaţionale în cadrul căreia reprezentanţii militari ai tuturor puterilor să determine forţa fiecărei armate. În ciuda faptului că Austria şi Franţa şi-au exprimat sprijinul teoretic pentru propunere, aceasta nu a fost însă luată în serios de către nici un guvern şi a rămas astfel fără nici o urmare practică. În 1831, guvernul francez a adresat o propunere similară reprezentanţilor marilor puteri. Această propunere a fost bine primită, dar nu s-a întâmplat nimic mai mult. Acelaşi lucru poate fi spus şi despre propunerile făcute de Napoleon al III-lea în 1863, 1867 şi 1869 în vederea reducerii generale a armamentului. În 1870, imediat după izbucnirea războiului franco-prusac, Marea Britanie, instigată de Franţa, a abordat în două rânduri guvernul prusac în legătură cu reducerea armamentului, însă fără a se bucura de succes. O altă abordare de acest tip, de data aceasta în 1877, din partea Italiei, a fost respinsă de Germania. Unul dintre principalele scopuri ale primei Conferinţe de Pace de la Haga din 1899 a fost limitarea armamentului şi a bugetelor militare. Au participat reprezentanţii a 28 de naţiuni, printre care toate puterile de importanţă majoră. Rezultatele negocierilor din cadrul conferinţei în legătură cu dezarmarea s-au materializat în două rezoluţii relevante. Comitetul în cadrul căruia s-au purtat aceste deliberări a declarat că „în ceea ce priveşte reducerea cheltuielilor militare, care sunt în prezent o mare povară în lume, aceasta este de dorit în vederea creşterii bunăstării materiale şi morale a omenirii"[4]. Conferinţa reunită, adoptând această rezoluţie, a exprimat „dorinţa ca guvernele care vor lua în considerare propunerile făcute în timpul conferinţei să examineze posibilitatea realizării unui acord privind limitarea forţelor armate pe uscat şi pe mare, precum şi a bugetelor de război".

A doua Conferinţă de Pace de la Haga din 1907, la care au participat 42 de naţiuni, a confirmat „rezoluţia adoptată de Conferinţa din 1899 privind limitarea cheltuielilor militare ; deoarece de atunci cheltuielile militare au crescut considerabil în aproape toate statele, Conferinţa declară că se doreşte în cel mai înalt grad ca guvernele să reexamineze aprofundat această problemă"[5]. Preşedintele Conferinţei, delegatul rus, a rezumat eforturile celor două conferinţe privind dezarmarea prin următoarele comentarii asupra acestei rezoluţii : „Dacă problema nu era stringentă în 1899, nu altfel stau lucrurile în 1907. Nu a fost posibilă o rezolvare în termenii expuşi atunci, iar Conferinţa este astăzi la fel de puţin pregătită să se confrunte cu aceste probleme cum era şi în 1899"[6].

Tratatul de la Versailles a mai făcut un pas către dezarmarea văzută ca mijloc de pacificare generală prin stipularea unor limitări drastice ale armamentului german „pentru a face posibilă iniţierea unei limitări generale a armamentelor tuturor statelor"[7]. Articolul 8 al Pactului Ligii Naţiunilor stipula şi mai concret faptul că „menţinerea păcii necesită reducerea armamentului naţional până la cel mai scăzut nivel acceptabil pentru securitatea naţională şi aplicarea prin acţiune comună a

4. James Brown Scott, *The Proceedings of The Hague Peace Conference : The Conference of 1899* (Oxford University Press, New York, 1920), p. 390.
5. *Ibid.*, *The Conference of 1907*, vol. I, pp. 89-90.
6. *Ibid.*, p. 92.
7. Introducerea părţii a V-a a Tratatului de la Versailles.

obligaţiilor internaţionale". Pactul punea în sarcina Consiliului Ligii Naţiunilor formularea unor planuri privind această reducere. În încercarea de a îndeplini obiectivele, Consiliul a înfiinţat în 1925 o Comisie Pregătitoare în vederea organizării unei Conferinţe internaţionale pentru dezarmare, care s-a reunit la Geneva în 1932. Odată cu retragerea Germaniei în octombrie 1933, conferinţa trăgea să moară. Comisia sa generală s-a reunit pentru ultima dată în 1934. Conferinţa internaţională pentru dezarmare a fost un eşec total, fiind incapabilă să ajungă la vreun acord de orice tip.

Aceste eforturi privind dezarmarea generală au fost întrerupte de cel de-al doilea război mondial. Carta Naţiunilor Unite a reluat ceea ce întrerupsese Pactul Ligii Naţiunilor. Conform articolului 11, paragraful 1 din Cartă, „Adunarea Generală poate examina principiile generale de cooperare pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, inclusiv principiile care guvernează dezarmarea şi reglementarea înarmărilor, şi poate face recomandări cu privire la asemenea principii fie membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite, fie Consiliului de Securitate, fie membrilor Organizaţiei şi Consiliului de Securitate". Articolul 26 al Cartei prevede faptul că „în scopul de a promova stabilirea şi menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, în ideea de a se folosi pentru înarmări doar un minimum din resursele umane şi economice ale lumii, Consiliul de Securitate are sarcina de a elabora [...] planuri care vor fi supuse membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite în vederea stabilirii unui sistem de reglementare a înarmărilor".

În vederea aplicării acestor prevederi ale Cartei, Adunarea Generală a creat prin rezoluţia din 24 ianuarie 1946 o Comisie pentru Energie Atomică, ce avea ca misiune redactarea propunerilor specifice privind „controlul energiei atomice pentru a asigura folosirea acesteia doar în scopuri paşnice ; eliminarea din arsenalul militar naţional a armelor nucleare şi a altor arme capabile de distrugere în masă"[8]. În ceea ce priveşte aşa-numitul arsenal convenţional, Adunarea Generală a adoptat în data de 14 decembrie 1946 o rezoluţie – „Principiile privind reglementarea generală şi reducerea armamentului"[9]. Prin aceasta, Adunarea Generală recunoştea „necesitatea unei prime reglementări şi reduceri a armamentului şi a forţelor armate" şi cerea Consiliului de Securitate să se gândească rapid la mijloacele concrete necesare în acest scop. Drept urmare, în data de 13 februarie 1947, Consiliul de Securitate adopta o rezoluţie prin care se înfiinţa comisia privind Armamentul Convenţional. Scopul acestei comisii era pregătirea „propunerilor în vederea a) reglementării şi reducerii generale a armamentului şi a forţelor armate şi b) creării unor clauze de siguranţă, concrete şi eficiente, privind reglementarea şi reducerea generală a armamentului"[10].

Operând această distincţie dintre armele nucleare şi cele convenţionale, Organizaţia Naţiunilor Unite era impulsionată de speranţa că realizarea separată a unui progres al dezarmării nucleare va stimula progresele dezarmării armelor convenţionale. Nici Comisia privind Armamentul Convenţional şi nici Comisia pentru Energie Atomică nu au reuşit să ajungă la un acord privind problemele substanţiale de pe agenda lor.

---

8. Rezoluţia Adunării Generale, *Atomic Energy Commission Official Records*, suplimentul nr. 1 ; vezi şi *U.N. doc.* A/64, p. 9.
9. *Journal of the United Nations*, nr. 75, suplimentul A-64, addenda 1, p. 827.
10. *U.N. doc*. S/P.V. 105.

Din acest motiv, Adunarea Generală a decis în data de 11 ianuarie 1952 să reunească lucrările celor două comisii şi să înfiinţeze o nouă Comisie pentru dezarmare, alcătuită din membrii Consiliului de Securitate şi Canada. Incapacitatea de a ajunge la un acord a dus la înlocuirea sa cu un subcomitet format din China, Franţa, Marea Britanie, Uniunea Sovietică şi Statele Unite, care urmărea îndeplinirea rezoluţiei Adunării Generale adoptate în data de 28 noiembrie 1953, prin care se cereau negocieri între „principalele puteri implicate". Acest subcomitet a depus în data de 29 august 1957, cu opoziţia Uniunii Sovietice, un proiect de acord privind dezarmarea, acceptat de Adunarea Generală în data de 14 noiembrie 1957. Uniunea Sovietică a refuzat să mai participe la alte negocieri în cadrul Comisiei pentru dezarmare sau în cadrul subcomitetului său şi a reclamat înfiinţarea unei Comisii pentru dezarmare alcătuite din toţi membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite. Printr-un compromis, Adunarea Generală a extins, în data de 19 noiembrie 1957, componenţa comisiei la 25 de membri. Noua comisie a rămas la rândul său inoperantă ; de la începutul anului 1958, negocierile de dezarmare – în principal cele legate de suspendarea testelor nucleare şi de prevenirea atacurilor prin surprindere – au fost purtate în afara Organizaţiei Naţiunilor Unite de către Albania, Canada, Cehoslovacia, Franţa, Marea Britanie, Italia, Polonia, România, Uniunea Sovietică şi Statele Unite. În 1959, aceste naţiuni au înfiinţat o nouă Comisie pentru dezarmare, cu Bulgaria în locul Albaniei, care s-a reunit într-o conferinţă în martie 1960. După ce s-a ajuns într-un impas, blocul sovietic s-a retras din conferinţă în luna iulie a aceluiaşi an. În martie 1962, o conferinţă generală pentru dezarmare, la care au participat 18 state, a fost convocată sub auspiciile Organizaţiei Naţiunilor Unite. Aceasta a fost însă boicotată din start de Franţa şi s-a mai reunit periodic, fără a avea însă rezultate.

Succesele

Unicele prevederi privind dezarmarea care s-au bucurat de succes în secolul al XIX-lea sunt cele cuprinse în acordul Rush-Bagot din anul 1817, acord referitor la graniţa dintre Statele Unite şi Canada. Acordul limitează forţele navale prezente pe Marile Lacuri la trei vase, de tonaj egal şi armament echivalent, pentru fiecare dintre cele două state. Acordul a rămas în vigoare până în zilele noastre[11], fiind revăzut la începutul celui de-al doilea război mondial pentru a permite Canadei să construiască în zona Marilor Lacuri nave care urmau să fie folosite împotriva forţelor Axei.

Un exemplu remarcabil de tentativă de dezarmare, mai mult sau mai puţin reuşită, este tratatul de la Washington din 1922 privind limitarea armamentului naval. Acest tratat a reglementat deţinerea de către Statele Unite şi Imperiul Britanic a unui număr aproximativ egal de nave grele[*], precum şi a unui număr corespunzător de nave deţinute de – în ordine descrescătoare – Japonia, Franţa şi Italia. În consecinţă, Imperiul Britanic, Statele Unite şi Japonia şi-au redus flota de nave grele cu aproximativ 40%.

11. În legătură cu încălcările sale repetate, vezi James Eayrs, „Arms Control on the Great Lakes", în *Disarmament and Arms Control*, vol. II, nr. 4 (toamna 1964), pp. 372 şi urm.

* Cuirasate şi nave de linie (n.tr.).

Mai mult, era stipulat faptul că înlocuirea navelor, care urma să înceapă în 1931, trebuia să ducă în 1942 la un raport de 5 : 5 : 3 : 1,67 : 1,67 al navelor grele pentru Imperiul Britanic, Statele Unite, Japonia, Franţa, respectiv Italia. Conferinţa de la Washington a conţinut reglementări doar în ceea ce priveşte navele grele, nu şi o reglementare referitoare la alt tip de nave, cum ar fi crucişătoarele, distrugătoarele sau submarinele.

Conferinţa Navală de la Geneva din 1927, la care au participat doar Marea Britanie, Japonia şi Statele Unite, a eşuat din nou să ajungă la vreun acord privind dezarmarea navală. În fine, în cadrul Conferinţei Navale de la Londra din 1930, Statele Unite, Marea Britanie şi Japonia s-au pus de acord asupra unei parităţi între crucişătoarele, distrugătoarele şi submarinele primelor două state. Japonia putea să deţină aproximativ două treimi din efectivele de crucişătoare, distrugătoare sau submarine ale Statelor Unite şi Marii Britanii. Franţa şi Italia nu au aderat la acest tratat deoarece Italia a cerut paritate cu Franţa, lucru refuzat de aceasta din urmă.

În decembrie 1934, Japonia a informat oficial că doreşte anularea Tratatului de la Washington. Ea a adresat Conferinţei Navale de la Londra din 1935-1936 cererea de paritate pentru toate categoriile de armament naval. Această cerere a fost respinsă de Statele Unite şi Marea Britanie. În consecinţă, Japonia şi-a redobândit libertatea de acţiune. Unicul rezultat al conferinţei care a influenţat dimensiunile armamentului naval a fost un acord între Statele Unite, Marea Britanie şi Franţa, la care s-au alăturat în 1937 Germania şi Uniunea Sovietică, ce prevedea limitarea dimensiunii maxime a navelor, cu condiţia ca nici un alt stat să nu o depăşească. Un acord separat anglo-german, încheiat în 1935, limita forţa navală totală a Germaniei la 35% din cea britanică şi permitea o paritate a numărului de submarine între Marea Britanie şi Germania, cu condiţia ca tonajul total al submarinelor germane să nu depăşească limita de 35%.

În domeniul dezarmării nucleare şi al controlului armamentului, Tratatul de limitare a armamentelor strategice – SALT – din anii 1972 şi 1975 constituie un real succes. Tratatul de limitare a rachetelor antibalistice creează condiţiile unei veritabile dezarmări. El interzice amplasarea acestor rachete pentru apărarea teritoriului Statelor Unite şi al Uniunii Sovietice. Limitează amplasarea de rachete antibalistice la câte 100 pentru fiecare zonă, cu o rază de 150 de kilometri, una dintre aceste zone fiind reprezentată de capitalele celor două state. Acordul interimar asupra rachetelor ofensive reprezintă o măsură de control al armamentului, deoarece prevede limitări numerice ale diferitelor tipuri de arme nucleare strategice ofensive. El limitează numărul de rachete balistice intercontinentale la cel al rachetelor amplasate sau aflate în construcţie în momentul semnării tratatului. Permite construirea unui anumit număr suplimentar de submarine şi rachete balistice intercontinentale ce pot fi amplasate pe submarine dacă este dezafectat un număr egal de rachete intercontinentale amplasate la sol, submarine şi lansatoare de rachete de pe submarine amplasate anterior. Chiar dacă Tratatul SALT II semnat de preşedinţii Carter şi Brejnev în 1979 nu a fost ratificat de Senatul american, până în 1984 ambele superputeri se conformau termenilor săi printr-o înţelegere tacită.

Patru probleme ale dezarmării

Această istorie a dezarmării, cu o listă lungă de eşecuri şi cu puţine succese, dă naştere unor întrebări fundamentale. Succesul sau eşecul unei anumite tentative de dezarmare depind de răspunsurile care pot fi date următoarelor întrebări :

1. Care ar trebui să fie ponderea armamentelor diferitelor naţiuni ?
2. Care este standardul potrivit căruia, în concordanţă cu această pondere, diferite tipuri şi cantităţi de armament sunt alocate diferitelor naţiuni ?
3. Odată ce s-a răspuns la cele două întrebări, care este efectul real al acestor răspunsuri din punctul de vedere al intenţionatei reduceri a armamentelor ?
4. Ce influenţă are dezarmarea asupra problemelor păcii şi ordinii internaţionale ?

Ponderea

Armamentele şi cursa înarmării reprezintă una dintre cele mai importante manifestări ale luptei pentru putere pe scena internaţională. Argumentele tehnice, ofertele, contraofertele şi neînţelegerile privind dezarmarea îşi au semnificaţia în acest fapt fundamental. Naţiunile se înarmează pentru că doresc să se apere de alte naţiuni sau pentru că doresc să le atace pe acestea. Toate naţiunile active din punct de vedere politic sunt angajate prin definiţie într-o competiţie pentru putere în care armamentul constituie un element indispensabil. Astfel, toate naţiunile active politic trebuie să aibă intenţia de a achiziţiona cât mai multă putere – ceea ce, printre altele, înseamnă să fie cât mai bine înarmate. Naţiunea *A*, care se simte inferioară din punct de vedere militar faţă de naţiunea *B*, trebuie să încerce să devină cel puţin egală cu *B* şi, dacă este posibil, să o depăşească. Pe de altă parte, naţiunea *B* trebuie să încerce să-şi menţină avantajul pe care îl are asupra lui *A*, dacă nu chiar să-l mărească. Acestea sunt, după cum am văzut[12], efectele inevitabile ale balanţei de putere în domeniul armamentului.

Miza cursei înarmării între *A* şi *B* este ponderea armamentelor ambelor naţiuni. Va fi *A* egală cu *B* în ceea ce priveşte armamentul sau va fi *A* superioară lui *B* (ori viceversa) şi la ce nivel ? Această întrebare trebuie să fie prima pe agenda conferinţelor şi a comisiilor pentru dezarmare. Un răspuns satisfăcător la această întrebare poate fi găsit doar prin respectarea a trei condiţii alternative, care duc la trei modele alternative : a) naţiunile implicate nu intră în competiţie pentru putere cu alte naţiuni ; b) o naţiune sau un grup de naţiuni au o anumită putere asupra altei naţiuni sau a unui grup de naţiuni, ceea ce le permite să-şi impună ponderea pe care o consideră favorabilă ; c) două sau mai multe naţiuni consideră că este pentru moment avantajos să se angajeze mai degrabă într-o luptă reglementată pentru putere şi într-o cursă a înarmării în cadrul unor limite convenite în prealabil decât să se implice într-o competiţie haotică pentru creşterea puterii militare.

---

12. Vezi p. 215.

Este clar că aceste alternative se pot materializa numai în condiţiile dezarmării locale. Doar în acest caz competiţia pentru putere ar putea să fie ori complet eliminată, ori transformată într-un model regulat, relativ stabil, reflectat în ponderea armamentului. Toate încercările de dezarmare încununate de succes au fost de acest tip.

Acordul Rush-Bagot, Tratatul de la Washington şi Acordul naval anglo-german

Exemplul clasic de model a) este Acordul Rush-Bagot dintre Statele Unite şi Canada. În relaţiile dintre cele două ţări nu există nici o posibilitate ca o competiţie pentru putere să degenereze într-o luptă armată pentru teritoriile celuilalt stat. Absenţa posibilităţii conflictului armat a făcut ca graniţa canadiano-americană (de 61.200 de km) să fie cea mai lungă graniţă din lume care nu este păzită de forţe armate. De asemenea, ea constituie precondiţia politică pentru succesul permanent al dezarmării navale pe Marile Lacuri.

Tratatul de la Washington din 1922 oferă un exemplu de model a) în ceea ce priveşte relaţiile dintre Statele Unite şi Marea Britanie şi de model b) în ceea ce priveşte relaţiile dintre Statele Unite şi Marea Britanie, pe de o parte, şi Japonia, de cealaltă parte.

Statele Unite doreau egalitate cu Marea Britanie în privinţa puterii cuirasatelor. Ele erau pe cale de a atinge această paritate datorită resurselor industriale superioare care nu erau la acel moment angajate în slujba armatei. Singura problemă era modalitatea de obţinere a parităţii – fie pe calea competiţiei costisitoare, fie pe cea a înţelegerii mutuale. Întrucât între cele două ţări nu exista un conflict politic care ar fi justificat o astfel de competiţie, ele au căzut de acord asupra unui tonaj maxim identic pentru vasele lor de război.

Mai mult, primul război mondial a făcut din Japonia puterea navală dominantă în Orientul Îndepărtat, ameninţând astfel interesele Statelor Unite şi ale Marii Britanii în regiune şi implicându-le într-o cursă a înarmării navale. Statele Unite, din motive psihologice şi financiare, doreau însă să evite o astfel de cursă. Marea Britanie, pe de altă parte, era legată de Japonia printr-o alianţă militară. Mai mult, dominioanele britanice se temeau de posibilitatea de a se găsi de partea Japoniei într-un eventual conflict între aceasta şi Statele Unite. Astfel, Marea Britanie şi Statele Unite nu numai că nu se aflau într-un conflict politic care ar fi putut duce la un război, ci aveau chiar interese identice în evitarea unei curse a înarmării cu Japonia. Prin dizolvarea alianţei cu Japonia şi acordul de paritate cu Statele Unite la un nivel pe care şi-l permitea, Marea Britanie şi-a rezolvat problemele politico-militare în domeniul armamentului naval. La rândul lor, Statele Unite, prin separarea Marii Britanii de Japonia şi acordul de paritate uşor de realizat cu Marea Britanie, obţineau ceea ce urmăriseră în acest domeniu.

Acordul dintre Statele Unite şi Marea Britanie izola Japonia şi o poziţiona într-o situaţie de inferioritate fără speranţe în ceea ce priveşte armamentul naval. În loc să se angajeze într-o cursă a înarmării falimentară, pe care nu ar fi putut s-o câştige, Japonia a obţinut cel mai mare profit dintr-o situaţie nefavorabilă şi umilitoare : ea îşi

accepta statutul de inferioritate pentru moment şi era de acord să stabilizeze această inferioritate la nivelul menţionat mai sus. Când reacţia anglo-americană faţă de invadarea Chinei de către Japonia, la începutul anilor 1930, a demonstrat faptul că nu mai exista frontul unit dintre Marea Britanie şi Statele Unite în privinţa Orientului Îndepărtat, care făcuse posibil Tratatul de la Washington din 1922, Japonia s-a eliberat dintr-odată de lanţurile acelui tratat. În ceea ce priveşte poziţia Japoniei faţă de supremaţia navală anglo-americană, prevederile legate de dezarmare ale Tratatului de la Washington fuseseră rezultatul unei situaţii politice speciale. Aceste prevederi nu aveau cum să supravieţuiască situaţiei politice care le-a generat.

Exemplul tipic pentru modelul c) îl reprezintă Acordul Naval anglo-german din 1935. În acel moment, eşecul Conferinţei internaţionale pentru dezarmare şi politicile guvernului german demonstrau hotărârea foarte puternică a acestuia din urmă de a se reînarma pentru a atinge ceea ce numea „egalitatea" cu celelalte puteri militare majore. În raport cu Marea Britanie, reînarmarea nu însemna nimic altceva decât suficientă forţă în privinţa navelor mai mici pentru a compensa superioritatea britanică în domeniul navelor grele. Pe de altă parte, guvernul britanic era la fel de hotărât să nu se lase angajat în politici menite să menţină statu-quoul în ceea ce priveşte armamentul naval german. Aceste politici ar fi implicat riscul unui război sau, cel puţin, al unei curse a înarmării necontrolate cu Germania şi, în orice caz, ar fi întărit influenţa Franţei şi a Rusiei în Europa pe cheltuiala Germaniei. În aceste condiţii, problema cu care se confrunta guvernul britanic nu era aceea de a împiedica reînarmarea navală a Germaniei, ci de a menţine supremaţia navală britanică în faţa acestui eveniment, fără a impune Marii Britanii un program de reînarmare foarte scump.

Acordul Naval anglo-german din 1935 a reprezentat codificarea acestor interese complementare ale Marii Britanii şi Germaniei. Marea Britanie ţinea la o distanţă sigură, în ceea ce priveşte tonajul, puterea navală germană. La nevoie, ea ar fi putut chiar să mărească această distanţă prin sporirea propriului tonaj la o mărime şi o viteză atât de mari, încât să fie imposibil pentru Germania, din cauza startului său întârziat şi a resurselor angajate, să atingă vreodată procentajul maxim admis, 35% din tonajul britanic. Germania a obţinut recunoaşterea dreptului său de a se reînarma în limite pe care, având în vedere resursele de care dispunea şi alte angajamente militare în care era implicată, nu ar fi putut oricum să le depăşească în viitorul apropiat. În particular, acordul îi asigura paritate Germaniei în ceea ce priveşte submarinele, arma navală care, având în vedere poziţia strategică a Germaniei, reprezenta mijlocul natural de atac şi de apărare împotriva unei flote a cărei superioritate din punctul de vedere al tonajului total şi al puterii cuirasatelor nu putea fi concurată. În primăvara anului 1939 devenise extrem de clar faptul că Marea Britanie şi Germania intraseră într-o cursă deschisă a înarmării în vederea pregătirii războiului care se apropia. În spiritul acestei schimbări în situaţia politică, Germania, în aprilie 1939, a renunţat la acordul din 1935 şi şi-a reluat legal libertatea de acţiune pe care, date fiind obiectivele sale politice, fusese obligată să şi-o reia deja în realitate.

Acordurile SALT sunt, de asemenea, un exemplu pentru modelul c). Ele îşi au originea în recunoaşterea a doi factori fundamentali care fac distincţia dintre armele convenţionale şi cele nucleare : eficienţa îndoielnică a sistemelor de apărare, a căror

amplasare ar încuraja însă competiţia în privinţa armamentului ofensiv, şi capacitatea distrugerii mutuale, deţinută de ambele superputeri. Datorită recunoaşterii primului factor, prevederile Tratatului de limitare a rachetelor antibalistice nu le interzic în totalitate, dar acţionează mai mult ca un mecanism de păstrare a aparenţelor. Semnatarii tratatului, nefiind dispuşi să admită faptul că amplasarea rachetelor antibalistice a fost o greşeală, recunosc de fapt validitatea conceptului, permiţând fiecărui stat să deţină două sisteme simbolice de amplasare a rachetelor antibalistice.

Trebuie să menţionăm faptul că, în toate aceste cazuri, acordurile pentru dezarmare au fost realizate de două state sau de un număr limitat de state, având astfel un caracter local. De asemenea, trebuie menţionat că ponderile asupra cărora se căzuse de acord reflectau fie absenţa unei competiţii pentru putere, fie dominaţia, necontestată pentru moment, a unuia sau a mai multor state, fie preferinţa de moment a oricăreia dintre părţi de a avea o competiţie pentru putere reglementată prin intermediul competiţiei pentru înarmare.

În aceste condiţii, care sunt şansele să se ajungă la un acord privind ponderea armamentului dacă toate sau aproape toate puterile de importanţă majoră urmăresc dezarmarea generală şi, în acelaşi timp, îşi continuă lupta pentru putere? Putem spune fără menajamente că şansele sunt nule. Toate tentativele de dezarmare generală, cum au fost cele două Conferinţe de la Haga, Conferinţa de la Geneva din 1932, comisiile pentru dezarmare ale Organizaţiei Naţiunilor Unite, dar şi majoritatea încercărilor locale de dezarmare din ultimul secol şi jumătate, nu au eşuat neapărat din cauza deficienţelor de pregătire sau ale personalului implicat ori din ghinion. Ele nu ar fi putut să aibă sorţi de izbândă nici în cele mai favorabile circumstanţe. Lupta neîntreruptă pentru putere dintre statele implicate a făcut ca un acord privind ponderea armamentului să fie imposibil. Două exemple ajută la ilustrarea acestei afirmaţii: controversele dintre Franţa şi Germania din timpul Conferinţei internaţionale pentru dezarmare din 1932 şi conflictul dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică din cadrul Comisiei pentru Energie Atomică a Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Conferinţa internaţională pentru dezarmare

În urma primului război mondial, Franţa a devenit cea mai importantă putere militară din Europa şi din lume. Germania fusese în întregime dezarmată şi era incapabilă să poarte un război cu o putere de prim rang, cu atât mai puţin cu Franţa. Această distribuţie de putere s-a menţinut în principiu până la debutul lucrărilor Conferinţei internaţionale pentru dezarmare, suferind însă unele modificări datorate reînarmării în secret a Germaniei şi rămânerii în urmă tot mai pronunţate, din punct de vedere strategic şi tehnologic, a sistemului militar francez. Germania propune în mod deschis în cadrul conferinţei modificarea acelei distribuţii de putere. La rândul său, Franţa propune în mod deschis menţinerea ei. Germania a încercat să-şi atingă scopul prin obţinerea recunoaşterii principiului „egalităţii în drepturi" între ea şi Franţa, principiul urmând a fi transformat treptat – mai precis, pe parcursul a câtiva ani – în egalitatea reală a armamentelor. Franţa, de cealaltă parte, a încercat să-şi atingă obiectivele contracarând principiul german al egalităţii cu cel al securităţii. Perspectiva franceză asupra securităţii

însemna de fapt că orice sporire a puterii militare a Germaniei trebuia să fie echivalată cu o sporire a puterii franceze. Cu toate acestea, Franţa era foarte aproape de epuizarea capacităţilor sale militare, în timp ce Germania nu începuse încă să apeleze la resursele ei de populaţie şi de potenţial industrial, pentru a menţiona doar două dintre avantajele capacităţii militare pe care le deţinea în comparaţie cu Franţa.

În aceste circumstanţe, Franţa, pentru a fi „asigurată” în relaţia sa cu o Germanie potenţial mai puternică, a trebuit să caute în afara graniţelor sale resurse suplimentare de putere. Franţa a găsit aceste resurse sub forma a trei elemente : o alianţă militară cu Polonia şi cu statele care formau Mica Antantă – Cehoslovacia, Iugoslavia şi România ; noi garanţii colective privind statu-quoul teritorial rezultat în urma Tratatului de la Versailles şi reglementarea juridică obligatorie a tuturor disputelor internaţionale prin apelul la principiile de drept internaţional stabilite prin Tratatul de la Versailles. Dacă propunerile franceze ar fi fost adoptate de conferinţă, orice sporire a puterii militare germane ar fi fost neutralizată, iar Germania ar fi fost privată de toate efectele politice favorabile rezultate în urma acestei sporiri. Această situaţie s-ar fi putut realiza prin decizii juridice care să fi confirmat statu-quoul de după Tratatul de la Versailles şi prin solicitarea sprijinului a aproape tuturor naţiunilor în apărarea tratatului. Din acest motiv, propunerea franceză nu a avut nici o şansă să fie adoptată. Pe de altă parte, dacă ar fi fost adoptat planul german, ordinea internaţională impusă la Versailles şi statu-quoul stabilit prin victoria aliaţilor în primul război mondial ar fi fost treptat, dar ireversibil sfărâmate până când Germania s-ar fi transformat, cu ajutorul superiorităţii potenţialului său militar, din învins în învingător.

Astfel, controversa dintre Franţa şi Germania referitoare la ponderea armamentelor era în esenţă un conflict care viza distribuţia de putere. În spatele discursului ideologic al delegaţilor prezenţi la conferinţă, care opunea securitatea egalităţii, o analiză retrospectivă descoperă forţa motrice a politicii internaţionale : dorinţa de a menţine distribuţia de putere existentă, manifestată prin politica statu-quoului, pe de o parte, şi dorinţa de a distruge distribuţia de putere existentă, exprimată sub forma politicii imperialiste, pe de altă parte. Aşteptarea ca Franţa şi Germania să cadă de acord asupra ponderii armamentelor respective echivala cu aşteptarea ca aceste ţări să poată ajunge la un acord privind distribuţia de putere dintre ele. Un acord asupra acestui din urmă aspect, sub forma unui compromis între dominaţia franceză reală şi cea potenţială a Germaniei, ar fi fost posibil – cu toate că există mari îndoieli – în anii 1920. Odată cu venirea la putere a lui Hitler, compromisul a devenit imposibil şi astfel a fost exclusă şi posibilitatea oricărui acord referitor la ponderea armamentului.

Renunţarea Germaniei la solicitarea privind egalitatea armamentului ar fi însemnat că acceptă inferioritatea puterii sale ca permanentă şi legitimă şi că renunţă la orice speranţă de a redeveni principala putere în Europa. Renunţarea Franţei la solicitările privind securitatea ar fi însemnat că renunţă la poziţia sa dominantă şi că acceptă revenirea Germaniei ca putere de prim rang. Impasul la care s-a ajuns între Franţa şi Germania referitor la ponderea armamentului nu putea prin urmare să fie soluţionat în termenii dezarmării. Deoarece era o manifestare a competiţiei pentru dominaţie dintre două state, acest impas putea fi soluţionat doar în termenii distribuţiei de putere dintre cele două state – dacă ar fi putut fi soluţionat în vreun fel.

Negocierile privind dezarmarea după cel de-al doilea război mondial

Negocierile privind dezarmarea, purtate în cadrul comisiilor Organizaţiei Naţiunilor Unite şi al succesoarelor din afara acestora, au reluat într-un context nou şi mult simplificat scenariul Conferinţei internaţionale pentru dezarmare din 1932. Fiecare parte – mai precis, Statele Unite şi Uniunea Sovietică – a avut propuneri care fie ar fi dus la stabilizarea distribuţiei de putere militară în favoarea uneia dintre părţi, fie ar fi modificat-o în favoarea alteia. În domeniul armelor convenţionale, Uniunea Sovietică a propus o reducere proporţională care nu i-ar fi afectat superioritatea, în timp ce puterile occidentale au avansat propuneri ce duceau la eliminarea sau cel puţin la diminuarea drastică a acelei superiorităţi.

În domeniul armelor nucleare, discuţiile au fost centrate pe relaţia dintre interzicerea şi controlul înarmării, precum şi pe natura acestui control. Uniunea Sovietică a susţinut prioritatea interzicerii asupra controlului şi, într-un fel sau altul, dreptul naţional suveran de a reglementa controlul. Uniunea Sovietică urmărea îmbunătăţirea poziţiei sale militare şi, din acest unic motiv, aliaţii occidentali nu puteau accepta propunerile sale. Interzicerea armelor nucleare, strict respectată de toate naţiunile implicate, i-ar fi lipsit pe aliaţii occidentali de unicul lor mijloc de a contrabalansa superioritatea sovietică din domeniul armamentului convenţional. Sistemul de control al armelor nucleare, ale cărui mecanisme sau rezultate ar fi fost în ultimă instanţă controlate tot de Uniunea Sovietică, ar fi menţinut caracterul secret pe care guvernele ruseşti s-au bazat timp de secole ; iar armele nucleare nedetectate ar fi putut să-i ofere Uniunii Sovietice un avantaj militar decisiv, pe care aliaţilor occidentali le-ar fi fost dificil să-l echivaleze, având în vedere caracterul democratic al guvernelor şi societăţilor lor.

Pe de altă parte, aliaţii occidentali au refuzat să ia în considerare dezarmarea nucleară fără un sistem de control eficient – mai precis, unul supranaţional. Un astfel de sistem, care ar fi dus la dezvăluirea instalaţiilor şi a operaţiunilor secrete ale Uniunii Sovietice, le-ar fi oferit aliaţilor occidentali un important avantaj militar. Acest avantaj ar fi putut fi decisiv în primele etape ale dezarmării nucleare, când sistemul de control ar fi fost pe deplin operaţional, iar aliaţii occidentali ar fi fost încă în posesia armelor nucleare şi a sistemelor de lansare.

Conflictul dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică, întocmai precum cel dintre Franţa şi Germania de la începutul anilor 1930, este purtat pe două paliere : palierul superficial al dezarmării şi cel fundamental, al competiţiei pentru putere. Pe palierul dezarmării, conflictul se poartă în termenii controversei dintre două perspective teoretice : asigurarea securităţii în primul rând şi apoi dezarmarea *versus* varianta dezarmare întâi, securitate mai târziu. Pe palierul competiţiei pentru putere, conflictul este dus în termenii cursei pentru supremaţia militară, fiecare dintre cei doi rivali încercând, în cel mai rău caz, să menţină distribuţia de putere existentă şi, în cel mai bun caz, să o modifice în avantajul său. Pe parcursul anilor 1980, administraţia Reagan a propus Uniunii Sovietice dezafectarea tuturor sau a aproape tuturor rachetelor mari cu baza la sol SS-20 amplasate în Europa. Statele Unite s-au angajat ca în schimb să nu

amplaseze rachete de croazieră sau Pershing. La rândul lor, sovieticii au avansat propuneri care ar fi dus la menţinerea superiorităţii lor în Europa în ceea ce priveşte amplasarea unor astfel de rachete şi, în acelaşi timp, le-ar fi permis americanilor o amplasare destul de limitată. Pe măsură ce relaţiile au continuat să se deterioreze, fiecare parte şi-a expus poziţia prin anunţuri publice şi declaraţii televizate mult mai frecvent decât prin intermediul tranzacţiilor dure din cadrul negocierilor private. În cadrul acestei competiţii, controversa referitoare la dezarmarea nucleară nu este decât o manifestare vizibilă din exterior, fidelă conturului conflictului întocmai cum argila ia forma vasului în care este modelată. Şi, aşa cum argila poate căpăta o altă formă doar prin schimbarea vasului, la fel şi problema dezarmării nucleare poate fi soluţionată doar prin reglementarea conflictului de putere a cărui consecinţă este.

Standardele de alocare

Ponderile armamentelor deţinute de diferitele naţiuni constituie cea mai importantă problemă pe care orice demers de dezarmare trebuie s-o rezolve. Odată rezolvată, o altă întrebare trebuie să-şi afle un răspuns. Aceasta este mai puţin importantă decât problema ponderii, însă se loveşte de dificultăţi practice care reflectă relaţiile de putere dintre statele implicate. Întrebarea se referă la standardele în funcţie de care diversele tipuri şi cantităţi de armament trebuie alocate diferitelor state din ponderea stabilită. Conferinţa internaţională pentru dezarmare de la Geneva, precum şi Conferinţa pregătitoare s-au izbit de această problemă de nenumărate ori. Documentaţia voluminoasă rămasă în urma acestor conferinţe este, prin inutilitatea şi irelevanţa sa, o mărturie a lipsei de speranţă în ceea ce priveşte această problemă, din cauza termenilor în care a fost pusă.

Aşa cum am văzut, Germania a cerut în cadrul Conferinţei internaţionale pentru dezarmare paritatea cu Franţa în ceea ce priveşte armamentul. Franţa a fost de acord în principiu cu existenţa unei ponderi, cu condiţia ca problema securităţii să fie rezolvată în avantajul său. Cu toate acestea, odată ce s-a căzut de acord în principiu asupra ponderii, ce semnificaţie avea, în mod concret, respectiva egalitate în privinţa, să zicem, a efectivelor militare, a pregătirii cadrelor în rezervă, a artileriei grele, a numărului total de avioane etc.?

Standardul care urma să fie folosit depindea în mod evident de necesităţile militare ale celor două puteri. Aceste necesităţi erau definite din punctul de vedere al apărării. Apărare faţă de cine? Răspunsul dat, implicit şi explicit, a fost: în primul rând, apărarea uneia de cealaltă. Concluzia logică era că necesităţile militare ale celor două state nu puteau fi identice. Poziţiile strategice diferite ale celor două ţări – pentru a menţiona aici doar un factor dintre mulţi alţii – necesitau armamente defensive diferite din punctul de vedere calitativ şi cantitativ. Astfel, egalitatea din punctul de vedere al armamentului nu putea să însemne egalitate matematică, în sensul că Franţa şi Germania ar fi trebuit să aibă efective armate, rezervişti antrenaţi, artilerie şi forţe aeriene egale cantitativ şi calitativ. Egalitatea putea să însemne doar poziţii defensive similare ale fiecărei ţări în cazul unui atac extern.

Aşadar, Conferinţa internaţională pentru dezarmare a fost obligată, în primul rând, să evalueze riscurile unui atac extern asupra fiecărei ţări ; în al doilea rând, să stabilească mijloacele de apărare, altele decât armamentul, cum ar fi aşezarea geografică, independenţa în ceea ce priveşte materiile prime şi alimentele, capacitatea industrială, precum şi numărul şi calitatea populaţiei ; şi, în al treilea rând, să stabilească nevoia de armament din punctul de vedere al celorlalţi doi factori. Această triplă sarcină a pus conferinţa în faţa a trei dificultăţi care s-au dovedit de nedepăşit.

În primul rând, sarcina nu putea fi îndeplinită fără o evaluare comparativă a puterii celor două naţiuni. Am încercat să arăt în această carte[13] cât de dificilă, speculativă şi, în anumite domenii, aproape imposibilă este o asemenea evaluare comparativă. Dacă datele produse de o astfel de evaluare se transformă în standarde pentru alocarea armamentului, atunci acestea pot să devină foarte subiective şi, în consecinţă, să producă unele controverse în loc să ducă la un acord.

În al doilea rând, sarcina necesită evaluarea intenţiilor politice ale guvernelor implicate. Toate naţiunile îşi afirmă de obicei intenţiile paşnice. Cu toate acestea, ele declară că trebuie să fie pregătite să se apere împotriva unui atac, atribuind astfel intenţii agresive altor naţiuni. O înţelegere între naţiunile implicate în privinţa cui trebuie să se apere de cine este astfel evident imposibilă prin însăşi natura acestei controverse.

În cele din urmă – şi cel mai important –, controversele care vor rezulta cu siguranţă din problemele de mai sus vor reflecta inevitabil politicile prezente şi viitoare ale naţiunilor implicate. Naţiunea care manifestă tendinţe agresive împotriva alteia sau care se teme de tendinţele agresive ale altei naţiuni – şi toate naţiunile se află în această ultimă categorie – este obligată de interesul propriu să-şi menţină estimarea nevoilor defensive la un nivel cât mai ridicat cu putinţă şi să le reducă pe cele ale rivalilor cât mai mult posibil. Cu alte cuvinte, ceea ce diferite naţiuni vor să obţină prin politica externă – menţinerea şi sporirea propriei puteri şi îngrădirea şi reducerea puterii rivalilor – se exprimă în termeni numerici prin evaluarea nevoilor militare proprii şi ale altor naţiuni. Standardele pe care le aplică naţiunile sunt determinate de propriile obiective politice şi nu sunt nici pe departe criterii obiective. Aceste standarde pot fi prin urmare stabilite prin înţelegeri libere între naţiunile implicate doar după ce au ajuns la un acord în ceea ce priveşte problemele politice care le despart. Problema standardelor pentru alocarea armamentului se prezintă aşadar în aceiaşi termeni ca şi problema ponderii : acordul politic trebuie să preceadă dezarmarea. Fără un acord politic, dezarmarea nu are nici o şansă de succes.

Cel mai evident exemplu al relaţiei dintre realizarea unui acord politic şi înţelegerea privind standardele de alocare a armamentului este din nou oferit de conflictul dintre Franţa şi Germania în cadrul Conferinţei internaţionale pentru dezarmare. În condiţiile conflictului nesoluţionat dintre cele două state privind statu-quoul de la Versailles, Franţa a transformat ponderea abstractă a egalităţii în standarde reale referitoare la armament, care aveau ca scop perpetuarea dominaţiei franceze. Pe de altă parte, Germania a transformat aceeaşi pondere în standarde concrete care, dacă s-ar fi aplicat, ar fi dus la dominaţia ei asupra Franţei. Astfel, Franţa insista asupra nevoii

13. Vezi capitolul 10.

de a avea o armată mai mare decât cea germană din cauza populației mai numeroase a Germaniei şi a ratei mai mari de creştere a acesteia. Germania a răspuns prin sublinierea superiorităţii franceze în ceea ce priveşte numărul de rezervişti şi a însemnatelor rezerve de efective şi de materii prime asigurate de imperiul colonial francez. Germania cerea un anumit număr de unități de artilerie şi avioane, argumentând cu poziţionarea sa geografică între naţiuni potenţial ostile. Franţa a negat această nevoie, reamintindu-le celor prezenţi la conferinţă că avea nevoi defensive speciale, ca urmare a lipsei unei frontiere naturale strategice cu Germania, şi că fusese de trei ori într-un secol victima invaziilor germane. Istoria Conferinţei internaţionale pentru dezarmare ar putea fi scrisă în termenii acestui conflict pentru putere dintre Franţa şi Germania, conflict care a împiedicat realizarea oricărui acord, chiar şi în probleme mai mici, de ordin tehnic. Cererile contradictorii pentru putere ale naţiunilor aflate în competiţie au fost reflectate de cererile lor contradictorii în privinţa armelor.

În afara problemelor politice dintre Franţa şi Germania, problema evaluării comparative a reprezentat un obstacol formidabil, pe care Conferinţa internaţională pentru dezarmare s-a zbătut în zadar să-l depăşească. Care era valoarea a 100.000 de rezervişti francezi în termenii unui număr echivalent de efective ale armatei germane? Era de 50.000, 60.000, 80.000, 100.000 sau poate 120.000? Care era diferenţa dintre capacitatea industrială a Germaniei şi cea a Franţei, exprimată în tancuri, artilerie şi avioane? În ce măsură era acoperită diferenţa dintre populaţia germană şi cea franceză, mai puţin numeroasă, de cetăţenii din coloniile franceze? Sau, pentru a folosi un exemplu contemporan, câte divizii de infanterie rusă echivalează cu câte rachete teleghidate americane? Sau câte rachete cu baza la sol sovietice sunt echivalente cu câte avioane şi submarine americane capabile de a lansa rachete? Evident, nu există nici un răspuns pentru asemenea întrebări în termenii rigurozităţii matematice în care gândea Conferinţa internaţională pentru dezarmare. Răspunsurile care pot fi date acestor întrebări trebuie căutate pe calea negocierilor politice şi a compromisului diplomatic. În cazul istoric pe care l-am discutat, folosirea unor asemenea metode presupunea soluţionarea conflictului politic. Continuitatea acestui conflict făcea imposibil ca Germania şi Franţa să cadă de acord asupra standardelor privind alocarea diferitelor cantităţi şi tipuri de arme pe calea diplomaţiei.

Astfel, fie că problema este una a ponderii totale a armamentului diferitelor naţiuni, fie că este una a standardului pentru alocarea diverselor tipuri şi cantităţi de arme, ea nu poate fi rezolvată pornind exclusiv de la datele ei intrinseci, atât timp cât conflictele pentru putere care au generat-o rămân nerezolvate.

Înseamnă dezarmarea reducerea armamentului?

Dacă avem în vedere puţinele cazuri în care această problemă a fost cu adevărat rezolvată şi în care s-a ajuns la un acord asupra ponderii şi alocării armamentului, ne putem întreba care a fost efectul acestor acorduri asupra calităţii şi cantităţii armamentului naţiunilor implicate. Trei tratate trebuie analizate în acest sens: Tratatul de la Washington din 1922, Tratatul de la Londra din 1930 şi Acordul anglo-german din 1935.

Conform Tratatului de la Washington, forţa americană, britanică şi japoneză a navelor grele de război a fost redusă cu aproape 40%. Un număr de 70 de cuirasate au fost retrase de către semnatari. Din acest punct de vedere, Tratatul de la Washington a asigurat o reducere generală a armamentului. Totuşi, doi factori trebuie amintiţi. În primul rând, reducerea avea să fie doar temporară. Tratatul stipula că cei cinci semnatari* puteau, începând cu 1931, să construiască nave pentru înlocuirea celor retrase, ceea ce până în 1942 ar fi stabilit o pondere de 5 : 5 : 3 : 1,67 : 1,67. Perioada de reducere a armamentului în ceea ce priveşte navele grele a luat sfârşit în 1931 şi a fost înlocuită de o cursă a înarmării controlată.

Pe de altă parte, având în vedere dezvoltarea rapidă a tehnologiei de război, mai ales a celei legate de puterea aeronautică şi de tragere, tipul de nave grele aflate în serviciu în timpul primului război mondial se învecheau mai repede decât orice alt tip de arme, cu excepţia avioanelor. După lecţia dată de primul război mondial, din ce în ce mai mulţi experţi considerau cuirasatele depăşite, opinia lor fiind că acestea reprezentau în cel mai bun caz bani pierduţi şi că viitorul forţelor navale îl reprezentau vasele uşoare şi rapide, cu putere mare de tragere. Dacă presupunem că aceste consideraţii au avut o anumită influenţă asupra semnatarilor Tratatului de la Washington, reducerea puterii cuirasatelor ar reprezenta o recunoaştere a declinului lor ca arme. Întrucât statele semnatare ar fi retras oricum un număr considerabil dintre cuirasatele lor, ele puteau să o facă la fel de bine împreună şi potrivit unui plan sau prin competiţie nereglementată.

Parcă pentru a susţine această presupunere, Tratatul de la Washington a reprezentat semnalul pentru o cursă a înarmării între statele semnatare în domeniul tuturor tipurilor de vase de război neacoperite de tratat – este vorba în special de crucişătoare, distrugătoare şi submarine. Acestea erau, după cum am văzut, cele mai importante vase pentru tipul de război naval avut în vedere. Aşadar, cel puţin în ceea ce priveşte efectele, Tratatul de la Washington a neutralizat competiţia din acea sferă a armamentului naval, unde aceasta nu putea să fie acerbă. În acelaşi timp, el a eliberat energii şi resurse materiale şi, astfel, a stimulat competiţia în acele domenii ale armamentului naval în care puterile navale erau mai predispuse să intre în concurenţă.

Oricare ar fi fost motivele statelor semnatare şi oricare ar fi fost efectele Tratatului de la Washington, acesta a limitat cu siguranţă anumite tipuri de armament naval. Nu putem afirma acelaşi lucru nici despre Tratatul de la Londra din 1930, nici despre Acordul anglo-german din 1935. Principala realizare a Tratatului de la Londra a fost stabilirea unei înţelegeri între Statele Unite, Marea Britanie şi Japonia cu privire la ponderea tonajului crucişătoarelor, distrugătoarelor şi submarinelor. Scopul Tratatului de la Londra era să asigure limitarea puterii navale a statelor respective în privinţa acestor categorii de vase. Însă, în realitate, a asigurat reînarmarea Statelor Unite şi a Japoniei în limitele stabilite de puterea maximă a forţelor navale britanice în cadrul acestor categorii.

Tratatul le oferea paritate Statelor Unite şi Marii Britanii, iar Japonia le urma la aproximativ două treimi din nivelul maxim. Prin aceasta însă, tratatul recunoştea ca

---

* Celor trei li se alăturau Franţa şi Italia (n.tr.).

legitimă supremaţia navală a Marii Britanii, în special în ceea ce priveşte crucişătoarele, şi perpetua practic această supremaţie. Tonajul prevăzut în tratat era atât de mare, încât nu putea fi atins de Japonia ; în schimb, putea fi atins de Statele Unite cu un cost (un miliard de dolari în cinci ani) considerat pe atunci de opinia publică americană imposibil de suportat. Cu alte cuvinte, tratatul le permitea Statelor Unite să-şi aducă puterea navală din cele trei categorii la nivelul celei a Marii Britanii, dacă ar fi fost dispuse să cheltuiască, ceea ce, evident, Statele Unite nu doreau în acel moment[14]. Tratatul îi permitea Japoniei să dispună de aproape două treimi din tonajul Statelor Unite şi al Marii Britanii dacă îşi putea permite din punct de vedere economic să construiască această flotă, ceea ce, evident, Japonia nu îşi permitea. Singura contribuţie pe care Tratatul de la Londra a avut-o în limitarea armamentului naval, în acel moment, era stabilirea unui maximum pe care nici un stat semnatar nu avea voie să-l depăşească, maximum ce nu putea fi atins de către Statele Unite şi Japonia. Astfel, departe de a reduce armamentul, tratatul permitea creşterea acestuia în anumite limite.

Mai mult, chiar şi acest acord cu privire la tonajul maxim era în esenţă afectat de libertatea Franţei şi a Italiei – care nu au semnat tratatul – de a-şi creşte capacităţile armate în categoriile amintite. Pentru a face faţă unei posibile ameninţări venite din această direcţie împotriva intereselor oricăruia dintre statele semnatare, în special în cazul Marii Britanii şi al intereselor sale în Marea Mediterană, tratatul restabilea libertatea de acţiune totală a oricăreia dintre părţile semnatare în cazul în care ar fi considerat că securitatea naţională îi este ameninţată de un stat nesemnatar care ar construi noi nave. Dacă una dintre părţile semnatare îşi mărea tonajul dincolo de limitele stabilite prin tratat, folosind această motivaţie, celelalte două state aveau dreptul de a-şi spori proporţional puterea navală. În această situaţie, Tratatul de la Londra ar fi rămas doar o cursă a înarmării al cărei ritm ar fi fost determinat de una dintre marile puteri navale.

Acordul naval anglo-german din 1935, formulat în terminologia limitării, nu avea nici o legătură cu dezarmarea. El asigura reînarmarea navală a Germaniei în cadrul unor limite pe care aceasta nu putea şi nici nu dorea să le depăşească în acel moment şi pe care Marea Britanie nu o putea împiedica să le atingă decât prin război.

Înseamnă dezarmarea pace ?

Dezarmarea a putut fi realizată doar în condiţii excepţionale. Chiar şi atunci când părea realizată, cel mai adesea se transforma mai degrabă într-o creştere a armamentului decât într-o reducere. Totuşi, aceste consideraţii nu sunt decât preliminariile întrebării decisive pentru contextul discuţiei noastre : ce influenţă are dezarmarea asupra problemelor păcii şi ordinii internaţionale ? În cazul în care considerăm că

14. Statele Unite au cheltuit pentru construcţia navelor de toate tipurile în anii fiscali 1931-1935 un total de peste 324 de milioane de dolari – adică aproximativ o treime de miliard de dolari (*The World Almanac*, 1947, p. 812).

naţiunile lumii ar putea ajunge la o înţelegere cu privire la dezarmarea cantitativă şi calitativă şi ar acţiona în direcţia dezarmării, potrivit acestui acord, cum ar fi influenţate pacea şi ordinea internaţională de această reducere sau eliminare a tuturor ori a anumitor arme ?

Ideologia modernă a dezarmării porneşte de la ipoteza că oamenii se luptă deoarece au arme. Concluzia care rezultă logic din această premisă este aceea că, dacă oamenii ar renunţa la toate armele, atunci orice luptă ar deveni imposibilă. În politica internaţională, această concluzie a fost luată în serios doar de Uniunea Sovietică – deşi este discutabil dacă a existat într-adevăr seriozitate – prin transmiterea, atât la Conferinţa internaţională pentru dezarmare din 1932, cât şi la Organizaţia Naţiunilor Unite în 1959, a unor propuneri privind dezarmarea completă, universală (cu excepţia armelor uşoare, destinate menţinerii ordinii publice). Atitudinea din zilele noastre a Rusiei în ceea ce priveşte dezarmarea nucleară se apropie întru câtva de această poziţie. Ideologia dezarmării, exprimată în raportul reprezentantului-adjunct al Statelor Unite în cadrul Comisiei pentru dezarmare a Organizaţiei Naţiunilor Unite către preşedintele american, din 12 ianuarie 1953, este următoarea :

> Obiectivul programului de dezarmare trebuie să fie acela de a preveni războiul, nu de a reglementa armele folosite în război. Am încercat să clarificăm faptul că Statele Unite nu acceptă inevitabilitatea războiului ; că obiectivul este acela de a reduce probabilitatea războiului, asigurându-ne că nici o naţiune nu dispune de mijloacele pentru a comite cu succes un act de agresiune armată. Scopul este de a reduce probabilitatea războiului prin reducerea posibilităţii de agresiune armată şi război.

Dar, chiar dacă întâlnim concluzii mai puţin extreme, se admite tacit existenţa unei relaţii directe între deţinerea armelor – sau cel puţin a unui anumit tip şi a unei anumite cantităţi de armament – şi problema războiului şi a păcii.

O astfel de relaţie există într-adevăr, dar ea este inversă faţă de ceea ce presupun adepţii dezarmării. Oamenii nu se luptă pentru că au arme, ci au arme deoarece consideră necesar să se lupte. Dacă le luăm armele, ei se vor lupta cu pumnii sau vor inventa noi arme. Atât timp cât oamenii cred că războiul este răul mai mic, acesta va continua să apară. Trebuie să căutăm aşadar boala al cărei simptom este nevoia de a deţine arme. Cât timp oamenii vor căuta să se domine reciproc şi să-şi ia unul altuia proprietăţile şi atât timp cât se vor teme şi se vor urî reciproc, vor încerca să-şi satisfacă aceste dorinţe şi să-şi domolească emoţiile. Acolo unde există o autoritate suficient de puternică pentru a îndrepta manifestările acestor dorinţe şi emoţii spre căi nonviolente, oamenii vor căuta instrumente nonviolente pentru atingerea scopurilor lor. Într-o societate de naţiuni suverane care, prin definiţie, constituie cea mai înaltă autoritate în teritoriile naţionale respective, oamenii vor căuta satisfacerea dorinţelor şi eliberarea emoţiilor prin toate mijloacele tehnologice disponibile la un moment dat şi îngăduite de regulile de comportament valabile la respectivul moment. Aceste mijloace pot fi, în perioade diferite ale istoriei, săgeţi şi săbii, puşti şi bombe, gaze şi rachete teleghidate, bacterii şi arme nucleare.

Reducerea cantităţii de arme disponibile, reală sau potenţială, la un moment dat ar putea să nu aibă vreo influenţă asupra incidenţei războiului ; ea ar putea, teoretic,

să-i afecteze doar desfăşurarea. Statele al căror număr de arme şi oameni este limitat şi-ar putea concentra energiile asupra îmbunătăţirii calităţii armelor şi a personalului de care dispun. Mai mult, ele ar putea dori să caute noi arme care ar compensa lipsa cantitativă şi le-ar asigura un avantaj asupra competitorilor.

Eliminarea completă a unui anumit tip de arme ar influenţa tehnologia războiului şi, prin aceasta, desfăşurarea ostilităţilor. Este greu de înţeles cum ar putea influenţa frecvenţa războaielor sau cum ar putea să le elimine complet. De exemplu, să presupunem că ar fi posibil să interzicem prin lege fabricarea şi folosirea armelor nucleare. Care ar fi rezultatul acestei interdicţii, cu condiţia ca ea să fie universal aplicată ? Pur şi simplu, ar reduce tehnologia războiului la nivelul din dimineaţa zilei de 16 iulie 1945, înainte ca prima bombă atomică să explodeze în New Mexico. Naţiunile care ar accepta interdicţia şi-ar folosi resursele umane şi materiale pentru descoperirea şi dezvoltarea altor tipuri de arme, care ar putea fi mai mult sau mai puţin distrugătoare decât cele nucleare. Tehnologia războiului s-ar modifica, însă nu şi incidenţa acestuia. Am putea totuşi să argumentăm, pe bună dreptate, că ameninţarea unui război nuclear total a fost de fapt cel mai important factor care a împiedicat izbucnirea unui război general în era nucleară. Îndepărtarea acestei ameninţări prin dezarmarea nucleară ar putea creşte pericolul războiului, fără a avea siguranţa, după cum vom vedea, că forţele beligerante nu vor recurge la arme nucleare pe parcursul războiului, chiar dacă la început nu le folosesc.

Încercările eşuate ale Marii Britanii de a determina Conferinţa internaţională pentru dezarmare să scoată în afara legii armamentele ofensive, dar nu şi pe cele defensive ilustrează imposibilitatea rezolvării problemei pe calea dezarmării calitative. Marea Britanie a presupus că posibilitatea de a purta un război este rezultatul deţinerii de arme ofensive. Concluzia logică era aceea că fără arme ofensive nu putea exista un război ofensiv. Concluzia se prăbuşeşte odată cu premisa. Armele nu sunt ofensive sau defensive prin natura lor, ele devin astfel în funcţie de scopul pe care îl servesc. O sabie, o mitralieră sau un tanc nu sunt nimic altceva decât instrumente de atac ori de apărare, în funcţie de intenţiile utilizatorului lor. Un cuţit poate fi folosit pentru tăierea cărnii, pentru efectuarea unei operaţii chirurgicale, pentru descurajarea unui atacator sau pentru a înjunghia pe cineva în spate. Un avion poate fi utilizat pentru a transporta pasageri sau marfă, pentru a recunoaşte poziţiile inamice, pentru a ataca oraşe lipsite de apărare ori pentru a dispersa concentraţiile de forţe inamice pregătite de atac.

Propunerile britanice erau de fapt o încercare de a asigura statu-quoul în faţa unui atac prin interzicerea armelor despre care se considera că ar fi cel mai probabil folosite pentru răsturnarea acestuia. Marea Britanie încerca astfel să rezolve o problemă politică prin manipularea instrumentelor care ar fi putut să servească unei soluţionări violente a acesteia. Chiar dacă s-ar fi putut ajunge la un acord asupra caracteristicilor armelor ofensive, problema politică ar fi reapărut prin folosirea oricăror alte arme disponibile. Acordul, în această situaţie, era în realitate imposibil. Armele considerate de Marea Britanie drept ofensive erau aceleaşi pe care statele ce se opuneau statu-quoului îşi bazau eforturile pentru realizarea scopurilor politice. De exemplu, Marea Britanie considera cuirasatele arme defensive şi submarinele arme ofensive. Statele cu putere navală redusă priveau invers această

situaţie. Propunerile britanice pentru dezarmare calitativă, parte a unui proces în general dominat de contradicţii şi condamnat la inutilitate, poartă într-o mare măsură amprenta obtuzităţii politice care a dus la sfârşitul lipsit de glorie al Conferinţei internaţionale pentru dezarmare.

Să presupunem, în cele din urmă, că armatele permanente sau armele nucleare ar fi interzise prin lege şi, în consecinţă, ar dispărea. Această interdicţie ar afecta probabil războiul, făcând ca începutul său să fie limitat şi primitiv. Cursa înarmării între statele ostile ar fi pur şi simplu amânată până la începutul ostilităţilor în loc să le preceadă. Declaraţia de război ar fi semnalul de care statele războinice ar avea nevoie pentru a-şi pune în mişcare resursele materiale şi umane şi mai ales capacităţile tehnologice pentru fabricarea rapidă a tuturor instrumentelor de război de care pot dispune. Interzicerea armelor nucleare este posibilă, dar nu se poate să interzicem prin lege cunoaşterea tehnică necesară şi capacitatea de a le fabrica. Din acest motiv evident, aproape niciodată interzicerea anumitor arme nu a fost eficientă în timpul unui război. Interzicerea proiectilelor uşoare încărcate cu explozibil sau cu substanţe inflamabile, a bombardării aeriene a civililor sau a războiului submarin nelimitat[15] a eşuat.

Victoria reprezintă preocuparea principală a statelor războinice. Acestea pot respecta anumite reguli de comportament în ceea ce priveşte victimele de război, însă nu vor renunţa la armele pe care le pot produce. Respectarea interdicţiei de a utiliza gaze otrăvitoare în cel de-al doilea război mondial nu este o excepţie decât în aparenţă. Toate statele beligerante importante produceau gaze otrăvitoare ; îşi antrenau trupele pentru a le folosi şi pentru a se proteja de ele şi, de asemenea, erau pregătite să le folosească – dacă ar fi fost în avantajul lor să o facă. Doar considerentele privind utilitatea lor militară i-au împiedicat pe toţi beligeranţii să folosească această armă, pe care toţi intenţionau s-o utilizeze, dacă era necesar.

Faptul că dezarmarea cantitativă şi calitativă afectează tehnologia şi strategia, dar nu şi incidenţa războiului este demonstrat de rezultatele pe care le-a avut dezarmarea impusă Germaniei prin Tratatul de la Versailles. Această dezarmare era atât calitativă, cât şi cantitativă şi îndeajuns de intensă încât să împiedice Germania să mai pornească vreun război similar primului război mondial. Totuşi, dacă scopul era acela de a lipsi pentru totdeauna Germania de capacitatea de a purta orice fel de război – şi, într-adevăr, acesta era scopul –, prevederile privind dezarmarea din Tratatul de la Versailles au reprezentat un eşec de proporţii. Prin aceste prevederi, statul-major general german era obligat să renunţe la mijloacele de război specifice primului război mondial şi să-şi folosească ingeniozitatea pentru a crea noi mijloace, pe care Tratatul de la Versailles nu le interzicea, pentru că nu fuseseră folosite pe scară largă sau deloc în timpul acelui război. Astfel, Tratatul de la Versailles – departe de a priva Germania de capacitatea de a mai purta vreodată război – a obligat-o de fapt să se pregătească pentru cel de-al doilea război mondial, spre deosebire de Franţa sau de alte state care se pregăteau pentru o repetare a primului. Dezarmarea, în termenii tehnologiei şi strategiei specifice primului război mondial, a reprezentat pentru

15. Pentru tratatele internaţionale respective, vezi p. 264.

situaţie. Propunerile britanice pentru dezarmare calitativă, parte a unui proces în general dominat de contradicţii şi condamnat la inutilitate, poartă într-o mare măsură amprenta obtuzităţii politice care a dus la sfârşitul lipsit de glorie al Conferinţei internaţionale pentru dezarmare.

Să presupunem, în cele din urmă, că armatele permanente sau armele nucleare ar fi interzise prin lege şi, în consecinţă, ar dispărea. Această interdicţie ar afecta probabil războiul, făcând ca începutul său să fie limitat şi primitiv. Cursa înarmării între statele ostile ar fi pur şi simplu amânată până la începutul ostilităţilor în loc să le preceadă. Declaraţia de război ar fi semnalul de care statele războinice ar avea nevoie pentru a-şi pune în mişcare resursele materiale şi umane şi mai ales capacităţile tehnologice pentru fabricarea rapidă a tuturor instrumentelor de război de care pot dispune. Interzicerea armelor nucleare este posibilă, dar nu se poate să interzicem prin lege cunoaşterea tehnică necesară şi capacitatea de a le fabrica. Din acest motiv evident, aproape niciodată interzicerea anumitor arme nu a fost eficientă în timpul unui război. Interzicerea proiectilelor uşoare încărcate cu explozibil sau cu substanţe inflamabile, a bombardării aeriene a civililor sau a războiului submarin nelimitat[15] a eşuat.

Victoria reprezintă preocuparea principală a statelor războinice. Acestea pot respecta anumite reguli de comportament în ceea ce priveşte victimele de război, însă nu vor renunţa la armele pe care le pot produce. Respectarea interdicţiei de a utiliza gaze otrăvitoare în cel de-al doilea război mondial nu este o excepţie decât în aparenţă. Toate statele beligerante importante produceau gaze otrăvitoare ; îşi antrenau trupele pentru a le folosi şi pentru a se proteja de ele şi, de asemenea, erau pregătite să le folosească – dacă ar fi fost în avantajul lor să o facă. Doar considerentele privind utilitatea lor militară i-au împiedicat pe toţi beligeranţii să folosească această armă, pe care toţi intenţionau s-o utilizeze, dacă era necesar.

Faptul că dezarmarea cantitativă şi calitativă afectează tehnologia şi strategia, dar nu şi incidenţa războiului este demonstrat de rezultatele pe care le-a avut dezarmarea impusă Germaniei prin Tratatul de la Versailles. Această dezarmare era atât calitativă, cât şi cantitativă şi îndeajuns de intensă încât să împiedice Germania să mai pornească vreun război similar primului război mondial. Totuşi, dacă scopul era acela de a lipsi pentru totdeauna Germania de capacitatea de a purta orice fel de război – şi, într-adevăr, acesta era scopul –, prevederile privind dezarmarea din Tratatul de la Versailles au reprezentat un eşec de proporţii. Prin aceste prevederi, statul-major general german era obligat să renunţe la mijloacele de război specifice primului război mondial şi să-şi folosească ingeniozitatea pentru a crea noi mijloace, pe care Tratatul de la Versailles nu le interzicea, pentru că nu fuseseră folosite pe scară largă sau deloc în timpul acelui război. Astfel, Tratatul de la Versailles – departe de a priva Germania de capacitatea de a mai purta vreodată război – a obligat-o de fapt să se pregătească pentru cel de-al doilea război mondial, spre deosebire de Franţa sau de alte state care se pregăteau pentru o repetare a primului. Dezarmarea, în termenii tehnologiei şi strategiei specifice primului război mondial, a reprezentat pentru

15. Pentru tratatele internaţionale respective, vezi p. 264.

Germania o binefacere mascată. Dezarmarea a determinat-o să-şi configureze politica militară prin raportare la viitor, şi nu la trecut.

S-a sugerat că dezarmarea poate, într-o mare măsură, să micşoreze tensiunile politice care duc cu uşurinţă la război, chiar dacă nu îl poate aboli. Mai precis, cursa înarmării nereglementată – care generează şi se alimentează cu frică şi care reprezintă o povară financiară tot mai mare – poate duce la o situaţie de nesuportat pentru nici una dintre părţi, iar acestea vor prefera să o încheie pe orice căi posibile, chiar şi cu riscul unui război, decât să o continue până cine ştie când.

Dezarmarea, sau cel puţin reglementarea armamentului, reprezintă un pas indispensabil în procesul de soluţionare a conflictelor internaţionale. Totuşi, ea nu este întotdeauna primul pas. Cursa înarmării reflectă şi este, în acelaşi timp, un instrument al luptei pentru putere. Atât timp cât statele vor avea interese contradictorii în lupta lor pentru putere, ele vor fi forţate de o logică a competiţiei să exprime cereri contradictorii în ceea ce priveşte înarmarea. Astfel, soluţionarea satisfăcătoare pentru părţi a luptei pentru putere reprezintă o precondiţie a dezarmării. De îndată ce statele implicate vor cădea de acord asupra unei distribuţii satisfăcătoare a puterii, ele îşi vor putea permite să-şi reducă şi să-şi limiteze armamentul. La rândul ei, dezarmarea va avea o contribuţie esenţială la pacificarea generală. Nivelul de înţelegere politică la care au reuşit să ajungă statele poate fi măsurat prin modul cum sunt ele capabile să soluţioneze problema dezarmării.

Dezarmarea, precum şi cursa înarmării reprezintă un indicator al relaţiilor de putere dintre statele implicate. Dezarmarea, precum şi cursa înarmării influenţează relaţiile de putere din care apar. La fel cum cursa înarmării adânceşte lupta pentru putere, prin frica pe care o generează şi prin dificultăţile pe care le determină, dezarmarea contribuie la îmbunătăţirea situaţiei politice, prin relaxarea tensiunilor şi prin încrederea reciprocă rezultată, în interesele statelor implicate. Aceasta este contribuţia dezarmării în stabilirea ordinii internaţionale şi pentru apărarea păcii internaţionale. Este o contribuţie importantă, însă, evident, nu reprezintă o soluţie pentru problema ordinii şi a păcii internaţionale.

Controlul armamentului în era nucleară

De ce controlul armamentului, efortul de a întări pacea internaţională prin sporirea stabilităţii militare, s-a bucurat doar de un succes moderat în domeniul armelor nucleare şi a eşuat complet în ceea ce priveşte armamentul convenţional ? Referitor la armamentul convenţional, motivele eşecului sunt identice cu cele ale eşecului procesului de dezarmare. Cantitatea şi dispunerea armelor convenţionale au un efect direct asupra distribuţiei puterii militare. Deoarece statele se află în competiţie pentru obţinerea avantajelor militare, un acord privind controlul armelor convenţionale ar semnifica sfârşitul acestei competiţii. Însă sfârşitul competiţiei militare depinde de rezolvarea problemelor politice importante.

Controlul armelor nucleare este posibil, cel puţin din punct de vedere teoretic, datorită capacităţii puterilor nucleare importante de a atinge punctul optim al distrugerii garantate dincolo de care este iraţional să continue. Acest punct maxim este reprezentat de existenţa unui număr de focoase nucleare şi de sisteme de lansare invulnerabile, necesare pentru a distruge obiectivele militare şi industriale, precum şi aglomerările urbane ale unui potenţial inamic. Un stat care deţine această capacitate şi-a atins maximul de potenţial militar, atât în termenii prevenirii, cât şi în ceea ce priveşte posibilitatea reală de a declanşa un război nuclear. Achiziţionarea de către un stat a altor focoase nucleare şi dispozitive de lansare devine un act inutil, deoarece nu sporeşte cu nimic puterea sa militară. În consecinţă, perspectivele tradiţionale privind superioritatea şi inferioritatea militară au devenit, într-o oarecare măsură, lipsite de sens. Un stat capabil să provoace pierderi inacceptabile potenţialului său duşman, de zece ori mai mari decât în cel mai pesimist scenariu, nu câştigă nimic din punct de vedere militar dacă îşi sporeşte şi mai mult capacitatea nucleară, deja suficientă. Potenţialul duşman al statului respectiv, capabil să provoace pierderi inacceptabile, „doar" de şase ori mai mari decât în acelaşi scenariu pesimist, nu îi este inferior din punct de vedere militar şi nu îşi poate spori, la rândul său, puterea militară prin creşterea capacităţii nucleare. În momentul în care cele două state ating acest punct optim al distrugerii garantate, capacitatea lor nucleară disponibilă în mod real este egală ; diferenţele cantitative ale capacităţii nucleare, înscrise în anumite limite, nu afectează acest echilibru calitativ. Aceste limite ar fi depăşite dacă un stat ar obţine un avantaj atât de mare, încât să-i permită să distrugă capacitatea de represalii a inamicului la prima lovitură.

Conştientizând faptul că diferenţele trebuie menţinute în aceste limite, Statele Unite şi Uniunea Sovietică au un interes comun în stabilizarea cursei înarmării nucleare prin reglementarea acesteia. Cele două state pot face acest lucru în trei feluri. În primul rând, ele pot limita prin acţiune unilaterală producerea armelor nucleare şi a dispozitivelor de lansare, bazându-se pe propria judecată privind ceea ce este suficient pentru a continua să prevină conflictul, dar şi pentru a purta un război nuclear. Statele Unite au făcut acest lucru prin limitarea sau sistarea producerii unor anumite tipuri de rachete şi avioane şi putem presupune că Uniunea Sovietică a acţionat în mod similar.

În al doilea rând, naţiunile îşi pot controla armamentele prin înţelegeri tacite, acţiunea sau abţinerea de la acţiune a unei părţi servind drept exemplu pentru cealaltă parte şi viceversa. Astfel, Statele Unite şi Uniunea Sovietică nu au testat arme nucleare în atmosferă între anii 1958 şi 1961 ; în 1964, cele două state au anunţat o reducere a producerii de materiale fisionabile.

În al treilea rând, statele îşi pot controla armamentele prin înţelegeri oficiale. Tratatul privind interzicerea testelor nucleare, încheiat în 1963 de Marea Britanie, Statele Unite şi Uniunea Sovietică, este un exemplu concludent în acest sens. Tratatul interzice testarea dispozitivelor nucleare în aer şi sub apă, dar permite continuarea testelor subterane. Astfel, tratatul reglementează tehnologia armelor nucleare, deoarece evoluţia acestora depinde de posibilitatea testării în aer şi sub apă. Tratatul interimar de limitare a armamentelor strategice (SALT I) extrage din caracterul unic al armelor

nucleare cele mai extinse rezultate de până acum în ceea ce priveşte controlul armamentelor. Acesta stabilizează cu aproximaţie cantitatea de arme nucleare, dar permite îmbunătăţirea lor calitativă. Mai precis, permiţând sporiri moderate ale numărului de submarine şi de rachete amplasate pe submarine, ia act de schimbarea tehnologiei, care trece în plan secundar dispozitivele de lansare a rachetelor amplasate pe sol, care deveniseră vulnerabile în urma îmbunătăţirii cantitative şi calitative a rachetelor ofensive.

Controlul poate lua forma excluderii tuturor sau a anumitor tipuri de armamente din unele zone geografice ori grupuri de state. Astfel, în această categorie putem include : Tratatul pentru Antarctica din 1961, Tratatul de neproliferare în spaţiul extraatmosferic din 1967, Tratatul privind interzicerea armelor nucleare în America Latină din 1967, Tratatul de neproliferare din 1970, Tratatul privind interzicerea testelor nucleare în mediul subacvatic din 1971 şi Convenţia privind interzicerea dezvoltării, producerii şi acumulării de arme toxice şi bacteriologice din 1972. Trebuie subliniat totuşi faptul că majoritatea acestor tratate nu fac altceva decât să stipuleze legal ceea ce statele semnatare nu ar fi dorit şi nu ar fi putut oricum să facă. Din cauza relaţiilor din ce în ce mai proaste dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică sau dintre Iran şi Irak, progresele făcute în anumite domenii erau supuse ameninţării.

Dezbaterea pe tema armelor nucleare a ridicat alte câteva probleme aparent vitale, inclusiv cea a balanţei de putere militară, actuală şi viitoare, dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică, problema potenţialului anumitor sisteme de armament, precum şi cea a posibilităţii verificării modului cum Uniunea Sovietică respectă tratatele. În acelaşi timp, dezbaterea a adus în centrul atenţiei un element pe care diferitele tabere îl aveau în comun, element care pe termen lung s-ar putea dovedi mai important pentru viitorul Statelor Unite decât toate scenariile sau detaliile tehnice asupra cărora ne-am concentrat până acum : modul anacronic în care gândim şi acţionăm în ceea ce priveşte armele nucleare. Ceea ce Einstein spunea cu o jumătate de secol în urmă rămâne adevărat şi astăzi : „Eliberarea puterii atomului a schimbat totul, mai puţin modul în care gândim". Cu alte cuvinte, eliberarea puterii atomului ne pune în faţa unor probleme fără precedent, a căror soluţie nu poate fi găsită decât cu mijloace complet noi. În ciuda acestui fapt, ambele tabere continuă să gândească şi să acţioneze ca şi cum revoluţia atomică din 1945 nu ar fi avut loc.

Existenţa armelor nucleare a alterat fundamental relaţia tradiţională dintre scopurile politice şi violenţa fizică. Până în 1945, o mare putere – de exemplu, Statele Unite – putea face o alegere raţională între violenţă şi nonviolenţă pentru atingerea scopurilor sale în raport cu alte state. Dacă îşi dorea suficient de mult un anumit rezultat şi nu îl putea atinge cu mijloace paşnice, putea recurge la violenţă, cu condiţia ca evaluarea riscurilor şi a avantajelor să favorizeze apelul la un astfel de mijloc. Un asemenea calcul *a priori* nu recomandă folosirea armelor nucleare din cauza capacităţii lor distructive, care, atât pe termen scurt, cât şi pe termen lung, elimină orice avantaj posibil. Folosirea armelor nucleare, chiar dacă pe o scară limitată la început, reprezintă un dezastru care nu poate fi amortizat şi care duce la distrugerea ambelor părţi.

Astfel, chiar folosirea limbajului convenţional care face referire la fenomenul nuclear în termeni de „arme" sau „război" se dovedeşte inadecvată. Aceşti termeni implică o relaţie raţională între conceptele de „arme" sau „război" şi anumite

obiective umane. O „armă" serveşte un scop raţional, iar „războiul" este de obicei pornit pentru atingerea acestui scop; ambele concepte sunt inaplicabile în relaţiile dintre două puteri nucleare. Aşadar, folosirea limbajului convenţional, atunci când avem de-a face cu arme nucleare şi cu un război nuclear, ascunde noua realitate, pentru care nu am găsit încă noi exprimări.

Folosirea termenilor convenţionali pentru fenomene noi nu denotă doar ascunderea adevărului, ci sugerează şi faptul că adevărul poate fi descoperit în înţelesul convenţional al termenilor clasici. Întrucât aceşti termeni au acumulat, de-a lungul istoriei, o mulţime de asocieri, ipoteze şi concluzii, aplicarea lor superficială la fenomenul nuclear împiedică înţelegerea acestuia şi iniţierea unor acţiuni de succes. Abordarea problemei armelor şi a războiului nuclear ca şi cum acestea ar fi doar o extensie cantitativă a armelor şi a războiului convenţional reprezintă o eroare fatală. De fapt, ele sunt diferite de elementele războiului convenţional, deoarece sunt instrumente ale distrugerii totale, din punct de vedere spaţial şi temporal; în consecinţă, ele nu pot îndeplini acele funcţii pe care istoria ne-a învăţat să le atribuim armelor şi războiului.

Recunoscând iraţionalitatea acestora, superputerile au decis să controleze cursa înarmărilor nucleare prin reglementări care – se speră – să ducă la dezarmarea nucleară. Însă, pe parcursul acestui proces, superputerile s-au arătat alarmant de ignorante în a face distincţia dintre dezarmarea convenţională şi cea nucleară. Ele au negociat şi s-au legat ani la rând de probleme care pot fi relevante în cazul armelor convenţionale, dar care, în majoritatea cazurilor, sunt irelevante pentru cele nucleare. Ce ar putea să însemne, de exemplu, faptul că anumite rachete ruseşti au permisiunea de a transporta un număr fix de focoase? Ce s-ar întâmpla dacă, fie prin încălcarea tratatului, fie printr-un acord, ele ar transporta mai multe? Atât timp cât numărul de focoase nu afectează principiul distrugerii reciproce, calitatea şi cantitatea mijloacelor de distrugere sunt irelevante. Pentru a folosi o metaforă convenţională: cât timp inamicul meu are o armă cu care poate să mă omoare, relaţia noastră nu este afectată în nici un fel de faptul că el dispune de cea mai frumoasă colecţie de arme. Vom repeta aşadar că *echilibrul nuclear strategic dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică, ce trebuie menţinut, se bazează pe capacitatea de distrugere reciprocă totală, care, la rândul ei, este bazată exclusiv pe capacitatea de distrugere a inamicului, indiferent de cantitatea şi calitatea armelor nucleare de care acesta dispune, şi nu pe egalitatea numerică sau performanţele armamentului.*

Puterea militară comparabilă este doar un concept între altele, izvorât din tradiţie, pe care revoluţia nucleară l-a făcut irelevant. Apărarea, războiul limitat, victoria, alianţele, verificarea, precum şi distincţia dintre combatanţi şi noncombatanţi sunt alte concepte similare, invalidate de existenţa armelor nucleare. Faptul că factorii responsabili ezită să renunţe la modurile învechite de a gândi şi de a acţiona în noile condiţii ale epocii este alarmant şi, în acelaşi timp, rău prevestitor. Dezbaterile complicate care au creat confuzie în cazul Tratatului SALT II şi încheierea eşuată a negocierilor ulterioare sunt cele mai evidente exemple ale modului în care a funcţionat această înapoiere culturală, ce ne determină să încercăm să soluţionăm conflictele în epoca nucleară cu ajutorul modurilor de acţiune şi de gândire ale unei epoci apuse.

Această întârziere a dominat în mod fundamental teoria şi practica armelor nucleare după 1945. Istoria doctrinei şi a practicii militare nucleare reprezintă o succesiune de încercări inutile de a asimila armele nucleare scopurilor tradiţionale ale statului-naţiune. Timp de peste 30 de ani – de la bomba cu hidrogen până la strategia de contracarare a ameninţărilor nucleare – s-a încercat acreditarea opiniei conform căreia armele nucleare nu sunt decât nişte arme convenţionale mult mai mari, care pot fi manipulate în moduri convenţionale.

Miezul acestei dezbateri îl reprezintă problema superiorităţii strategice în ceea ce priveşte Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Ambele tabere recunosc, la nivel teoretic, lipsa de relevanţă a conceptului atunci când este aplicat armelor nucleare. Henry Kissinger a dat expresie acestei lipse de relevanţă în iulie 1974, când, în cadrul unei conferinţe de presă, a declarat: „Ce o fi această superioritate strategică? Ce semnifică ea [...] la nivelul cifrelor? La ce ne foloseşte?". Totuşi, în faţa Comisiei pentru relaţii externe a Senatului american, el îşi exprima, în data de 31 iulie 1979, regretul pentru faptul că, în 1974, ar fi sugerat că superioritatea strategică devenise un concept lipsit de sens:

> Afirmaţiile mele erau reflectarea oboselii şi a exasperării, nu a analizei. Dacă ambele părţi menţin echilibrul, atunci cu adevărat cursa devine inutilă, iar Acordul SALT îşi va îndeplini rolul său de întărire a stabilităţii. Dar, dacă ne retragem unilateral din cursă, ne vom confrunta în cele din urmă cu un grup de tineri conducători sovietici care vor şti ce se poate face cu ajutorul superiorităţii strategice.

Nu trebuie să mai arătăm că acesta este un argument în favoarea superiorităţii strategice mai mult decât neconvingător.

Kissinger şi alţii au recunoscut irelevanţa conceptului de superioritate, în sens militar convenţional, şi au încercat să-i dea un nou înţeles politic. Argumentul ar fi acela că, atunci când un stat ajunge la maximul nuclear necesar pentru o distrugere garantată, suplimentarea numărului de arme nucleare poate contribui în mod semnificativ la sporirea puterii politice a statului respectiv, atât timp cât ceea ce contează în calcularea puterii nu este puterea reală disponibilă, ci modul în care este percepută de alte state. Cu alte cuvinte, dacă Uniunea Sovietică dispune de mai multe focoase decât Statele Unite, ea nu devine astfel mai puternică din punct de vedere militar decât Statele Unite, dar îşi măreşte puterea politică faţă de acestea prin percepţia – eronată – că a devenit mai puternică militar.

Dacă ne oprim în acest punct, argumentul nu este complet: îi lipseşte o caracterizare a oamenilor care au această percepţie. Ca să fim sinceri, argumentul presupune faptul că persoanele care percep aceste fenomene sunt ignorante. Doar oamenii ignoranţi, care nu cunosc distincţia dintre armele nucleare şi cele convenţionale, vor atribui semnificaţii pozitive – militare sau politice – deţinerii unui exces de arme nucleare.

Apărătorii statu-quoului intelectual au exprimat, la rândul lor, un argument politic şi militar care reprezintă un exemplu tipic de gândire depăşită. Acesta susţine că strategia distrugerii reciproce asigurate limitează drastic opţiunile preşedintelui Statelor Unite. Guvernul Statelor Unite este pus în faţa unor opţiuni la fel de inacceptabile: măcelărirea a zeci de milioane de civili sau, dacă respinge această variantă barbară,

politica de concesii. Armele nucleare, dincolo de nivelul optim de distrugere garantată, fac posibil războiul nuclear limitat, care lasă în urma sa „doar" acea distrugere limitată cu care războiul convenţional ne-a obişnuit deja.

Aceste încercări de a rezolva problema armelor nucleare într-o manieră convenţională au reprezentat, sub diferite forme, punctul comun al strategiei nucleare de după 1945. O enumerare a diferitelor încercări de elaborare a unei noi strategii, care să permită folosirea armelor nucleare fără efectele lor distructive, universale, necontrolate, ne-ar fi de folos. De exemplu, aşa-zisa bombă cu hidrogen „curată", apărută la începutul anilor '50 – o bombă care nu ar avea efectele devastatoare şi nediscriminatorii pe care le-au avut cele aruncate deasupra oraşelor Hiroshima şi Nagasaki. Această bombă nu ar fi avut aproape nici un efect colateral şi funcţia sa ar fi fost aceeaşi cu a unei imense bombe convenţionale. După cum spunea un fost şef de stat-major al Forţelor Aeriene ale Statelor Unite, generalul Curtis LeMay, bomba nucleară este „doar o altă bombă". Comisia pentru Energie Atomică a Statelor Unite nu a acordat atenţia cuvenită acestei idei în lucrarea *The Effects of Nuclear Weapons*, publicată în 1962. Comisia a afirmat că nu există o bombă cu hidrogen „curată" şi că mai toate tipurile de bombe cu hidrogen erau mai mult sau mai puţin „murdare" – chiar dacă distribuţia forţei explozive, a focului şi a radiaţiilor poate fi diferită, în funcţie de diversele modele de bombă. Ideea posibilităţii de a proiecta o bombă cu hidrogen care să nu fie fundamental diferită de o bombă convenţională este în sine greşită.

Un alt exemplu de strategie îl constituie conceptul „descurajării graduale". Aceasta reprezintă o metodă de a purta un război nuclear care nu se extinde imediat într-un război complet. Una dintre părţi face o mişcare – de exemplu, prin „eliminarea unui oraş" –, iar adversarul face o mişcare similară – aproape ca într-un joc de şah. Astfel, fiecare parte, într-un mod detaşat, complet raţional, îi produce celeilalte o anumită pagubă. Această idee a dobândit o acceptare destul de largă din partea grupurilor consultative de experţi, în cadrul cărora jocurile legate de problema supravieţuirii sunt foarte evoluate. Putem dezbate oportunitatea sau revizuirea posibilităţilor ipotetice existente. Totuşi, din punct de vedere practic, este inadmisibil ca fiinţele umane deţinând concepţiile ideologice şi valorile decidenţilor politici din Uniunea Sovietică, Statele Unite sau China să perceapă, de exemplu, distrugerea oraşului Chicago de către Uniunea Sovietică sau a oraşului Minsk de către Statele Unite cu detaşarea pe care o are un jucător de şah când priveşte un schimb de pioni. S-ar ajunge imediat în situaţia în care – dincolo de sentimentele care îngreunează calculele – o parte sau alta ar simţi că, într-o simulare raţională a unui joc de şah, una dintre părţi ar dobândi un avantaj asupra celeilalte. Echivalenţa teoretică dintre Minsk şi Chicago presupusă aici nu ar fi evidentă pentru jucători în asemenea circumstanţe. Uniunea Sovietică ar considera, inevitabil, că Minskul este mai important decât Chicago – iar Statele Unite ar considera că Chicago este mai important decât Minskul. Cele două părţi ar descoperi că acest tip de descurajare graduală nu reprezintă de fapt un punct final, întrucât duce, prin dinamismul său intrinsec, la o extindere şi la un război strategic total, care se dorea a fi evitat la început. De îndată ce Statele Unite vor ajunge la concluzia că Chicago este mai important decât Minskul, vor „elimina" două oraşe sovietice, iar Uniunea Sovietică ar face acelaşi lucru cu două oraşe americane considerate echivalente

cu un oraş sovietic. Mai mult, trebuie să avem în vedere sentimentele populaţiei şi ale conducătorilor, deoarece, într-un astfel de exerciţiu pornit de la premise raţionale, puterea semnificativă a sentimentelor intră în joc de ambele părţi. Populaţia Statelor Unite, oricât ar fi de raţională, nu va privi cu sânge-rece eliminarea sau distrugerea parţială a oraşelor americane şi a locuitorilor acestora ; acelaşi lucru este valabil şi în cazul Uniunii Sovietice. Avem din nou de-a face cu o forţă care va determina escaladarea conflictului şi diferite alte efecte, pe care descurajarea graduală ar trebui să le evite. Deoarece ne confruntăm cu posibilitatea unui război nuclear, vrem să-l facem cât mai lipsit de suferinţă, cât mai limitat cu putinţă, cât mai uman, dacă o astfel de juxtapunere grotescă este posibilă. Pe de altă parte, doctrina militară oficială a Uniunii Sovietice nu a acceptat niciodată aceste distincţii. Doctrina sovietică presupune că un război, în special un război european, care începe ca un război convenţional sau nuclear limitat, cu mize foarte importante pentru forţele beligerante, se va extinde inevitabil într-un război nuclear total. În acest sens, ideea de încetare a focului – pauza dintre războiul convenţional sau nuclear limitat, pe de o parte, şi războiul nuclear total, pe de alta – îi este străină doctrinei militare sovietice.

Strategia de contracarare a ameninţărilor nucleare, enunţată pentru prima dată de secretarul de stat al apărării, Robert S. McNamara, în 1962, reprezintă un alt exemplu de confuzie fundamentală, caracteristică războiului nuclear. Strategia a reprezentat o încercare de limitare a războiului nuclear prin transformarea lui într-un instrument de politică naţională. Strategia este simplă ; ea considera că un război nuclear poate şi trebuie să fie purtat împotriva obiectivelor militare, nu împotriva populaţiei civile sau a centrelor industriale. Revigorarea recentă a acestei doctrine se bazează pe aceleaşi ipoteze, întărite de sofisticarea din ce în ce mai mare a armelor nucleare. În 1962 era uşor de argumentat că o astfel de strategie este imposibilă, din cauza caracterului armelor nucleare, pentru că nu se putea face o separare practică între obiectivele militare şi cele civile. O bombă nucleară, din cauza forţei imense de distrugere şi a ariei mari de acţiune, nu avea cum, chiar dacă era ţintită către un obiectiv militar, să nu distrugă obiectivele civile aflate în vecinătatea acestuia. Argumentul rămâne în continuare valabil. Dacă Uniunea Sovietică încearcă să elimine rampele de lansare a rachetelor de lângă Phoenix şi Cheyenne, pentru a da doar două exemple, rachetele sovietice nu pot fi atât de precise încât să distrugă aceste obiective fără a produce vreun efect negativ asupra populaţiei şi a centrelor industriale adiacente. Creşterea recentă a preciziei armelor nucleare a dus într-o oarecare măsură la îmbunătăţirea situaţiei, astfel încât putem considera că există temeiuri suplimentare, faţă de momentul iniţial al conceperii strategiei, pentru revigorarea acesteia.

O întrebare mult mai importantă ar putea fi însă ridicată cu privire la strategia de contracarare : care este scopul ei militar ? În cazul versiunii americane a strategiei, care ne este cea mai familiară, Statele Unite nu vor iniţia un război nuclear prin declanşarea primei lovituri. Ele vor aştepta până ce oponentul va lovi primul, declanşând astfel războiul nuclear ; doar atunci, Statele Unite vor ataca ţinte militare, reprezentate nu doar de rampele de lansare a rachetelor, ci şi de rachetele propriu-zise ale adversarului. Prima lovitură va fi făcut însă inutilă distincţia dintre rampele de lansare care conţin rachete şi cele de unde rachetele au fost deja lansate.

Să presupunem totuşi în continuare că această distincţie poate fi făcută şi că aceste raporturi funcţionează conform intenţiilor. Asta înseamnă, bineînţeles, să admitem că cel care a declanşat războiul nu a distrus toate rampele de lansare şi că statul lovit are un număr suficient de rachete disponibile pentru a distruge rampele de lansare ale adversarului care încă mai conţin rachete. Dacă acceptăm cele de mai sus şi admitem faptul că forţele beligerante îşi distrug reciproc toate rachetele amplasate pe sol, ce au câştigat ele ? Ele se află în poziţia iniţială, doar că acum trebuie să se bazeze pe forţa marină şi, poate, pe cea aeriană. Astfel, distribuţia puterii distructive a oricăreia dintre tabere va avea acelaşi efect de descurajare ca la începutul războiului, cu singura diferenţă că, din punct de vedere tehnic, se trece de la rachetele amplasate pe sol la cele amplasate pe mare. Unii reprezentanţi ai autorităţilor afirmă că rachetele sol-sol sunt oricum depăşite din punct de vedere tehnic şi că trebuie desfiinţate prin negocieri privind controlul armamentelor între Uniunea Sovietică şi Statele Unite. Dacă această poziţie este adevărată, atunci prin strategia de contracarare ne-am angaja de fapt într-un proces de dezarmare prin eliminarea reciprocă a rachetelor sol-sol. Ne-am afla în consecinţă în aceeaşi poziţie ca mai înainte – adică nu ar exista nici învingător, nici învins.

Ajungem astfel la un alt element esenţial – distincţia fundamentală dintre victorie şi înfrângere în război, o distincţie bine ancorată în conştiinţă datorită mileniilor de experienţe istorice. Astfel, mai ales armata a considerat inadmisibil, atât în Coreea, cât şi în Vietnam, ca un război convenţional să nu se încheie cu o victorie clară a părţii a cărei cauză este considerată dreaptă – care, bineînţeles, este cauza proprie. Acelaşi refuz de a renunţa la distincţia clară dintre victorie şi înfrângere poate fi întâlnit atunci când ne referim la modul cum este gândit războiul nuclear. Ideea că un război nuclear se încheie cu o remiză sau cu distrugerea reciprocă a beligeranţilor este inadmisibilă pentru cei a căror meserie este pregătirea pentru un război victorios. Aceştia se află în poziţia omului de afaceri a cărui misiune este să obţină profit pentru firma sa şi care se confruntă dintr-odată cu situaţia în care rezultatul cel mai bun pe care îl poate obţine este de a avea un profit zero. El nu va obţine niciodată profit, nu va mai plăti nici un dividend ; evident, o astfel de idee este împotriva naturii persoanei respective. Însă, în ceea ce priveşte războiul nuclear, acesta este tipul de situaţie cu care ne confruntăm, o situaţie evident diferită de oricare alta din trecut : războiul în sine devine o acţiune complet lipsită de raţiune. Chiar dacă am putea să-l limităm prin strategia de contracarare, el se va încheia în aceeaşi stare de echilibru din care a rezultat, cu excepţia faptului că alcătuirea forţelor care menţin echilibrul va fi diferită.

Să analizăm conceptul de apărare. Istoria a transformat într-o axiomă teoria conform căreia orice armă nouă va determina, mai devreme sau mai târziu, apariţia unei contraarme, adică a unui instrument de apărare împotriva ei. Să presupunem că această axiomă este validată de experienţa istorică. Capacitatea distructivă a armelor nucleare este însă atât de mare, încât nu poate fi conceput – în condiţiile tehnologiei actuale şi mai ales ale costurilor ignorate cu desăvârşire de către administraţia Reagan – un instrument eficient de apărare împotriva lor. Astfel, limitarea, din motive practice, a rachetelor antibalistice în urma celor două runde de negocieri SALT a reprezentat o recunoaştere a realităţilor obiective ale epocii nucleare. Dacă vom avea

un instrument de apărare împotriva armelor nucleare, vom elimina cel mai important factor prin care se descurajează războiul nuclear. Propunerile pentru crearea unor sisteme de apărare, cum este cazul proiectului „Războiul stelelor”, ignoră tocmai acest fapt. Dacă omenirea se aşteaptă să supravieţuiască unui război nuclear, atunci declanşarea sau împiedicarea acestuia implică o abordare similară războiului convenţional, un calcul pragmatic al utilităţii.

Conceperea unei strategii privind războiul nuclear tactic reprezintă o altă încercare de a face posibil un război nuclear care să nu provoace distrugerea ambelor părţi, dar care să poată ducă la victoria uneia dintre ele. Concepţia războiului nuclear tactic – adică a utilizării pe câmpul de luptă a armelor nucleare – are de înfruntat câteva obstacole practice şi teoretice. În primul rând, imposibilitatea trasării unei linii obiective, uşor de recunoscut, între tactică şi strategie în general. Doctrinele militare din toate ţările au dezbătut această problemă, fără a ajunge la o concluzie definitivă. Distincţia nu poate fi întâlnită în situaţia obiectivă de pe câmpul de luptă ; ea se află mai degrabă în mintea conducătorului de operaţiuni militare. Faptul că bombele de la Hiroshima şi Nagasaki sunt clasificate astăzi ca arme nucleare tactice arată cât de mult putem extinde tactica pentru a îngloba ceea ce, de obicei, este considerat strategie. Ceea ce este considerat o manevră tactică de către una dintre părţi poate fi interpretat de cealaltă parte ca o manevră strategică, iar reacţia acesteia din urmă va fi la rândul ei interpretată drept tactică sau strategică de către cea dintâi. Întrucât în astfel de situaţii ambele părţi sunt înclinate să aplice strategia celui mai pesimist scenariu – adică să-i atribuie inamicului cele mai rele intenţii –, distincţia are toate şansele să înceteze să mai funcţioneze. Dacă cele de mai sus pot fi aplicate atât războiului convenţional, cât şi celui nuclear, în cazul celui din urmă problema este agravată de natura sa.

Să presupunem că izbucneşte un război convenţional în Europa Centrală, iar Statele Unite şi Uniunea Sovietică sunt implicate. Statele Unite, care dispun în Europa de un număr de 9.000 de focoase aşa-zis tactice, vor folosi la început câteva dintre ele împotriva ţintelor militare sovietice : poduri, concentraţii militare, depozite de muniţie şi instalaţii logistice. Însă chiar şi această utilizare limitată a armelor nucleare va duce la distrugerea unor oraşe din, să presupunem, Belarus. Uniunea Sovietică va replica, în acelaşi spirit tactic, prin atacarea oraşelor-port Brest, Cherbourg, Le Havre şi altele, pentru a cauza armatelor occidentale pierderi şi dezavantaje tactice similare celor pe care americanii i le-au provocat ei. Dar, întrucât ţintele tactice sunt diferite ca natură şi asimetrice de ambele părţi, când americanii vor vedea oraşele Brest, Cherbourg şi Le Havre arzând în flăcări, se vor întreba : ce urmăresc sovieticii ? Au ei un scop tactic sau strategic ? Folosind interpretarea scenariului celui mai pesimist, americanii vor elimina, la rândul lor, câteva oraşe sovietice. Sovieticii vor răspunde cu aceeaşi monedă : dacă americanii ne-au distrus oraşele, le vom distruge şi noi pe ale lor. Astfel, ambele ţări se vor afla într-un război nuclear strategic total nu pentru că ar fi dorit acest lucru, ci pentru că dinamica obiectivă a agresiunii iniţiale nu le oferă posibilităţi de alegere. Leon Wieseltier explică astfel acest lucru :

Dacă Statele Unite vor lupta vreodată într-un război nuclear împotriva Uniunii Sovietice, aproape cu siguranţă nu va fi din cauză că Uniunea Sovietică a atacat Statele Unite. Războiul va avea loc pentru că Uniunea Sovietică a atacat un aliat al Statelor Unite. Războiul nu va debuta cu un schimb nuclear strategic, dar probabil va escalada până în acel punct. Politica de apărare a Alianţei Atlantice se bazează pe inexorabilitatea escaladării. Metaforele oficiale pentru escaladare sunt „înlănţuire de descurajări", „reţea de descurajări", „continuum de descurajări"; noile rachete vor fi instalate pentru a completa această înlănţuire, această reţea, acest continuum"[16].

Descurajarea trebuie să funcţioneze la toate nivelurile, pentru a evita materializarea celei mai îngrozitoare ameninţări nucleare a epocii. Astfel, războiul convenţional trebuie să dispară complet, altfel armele nucleare tactice vor fi folosite; armele nucleare tactice trebuie să dispară, altfel armele nucleare strategice vor fi folosite; iar armele nucleare strategice trebuie să dispară cu orice preţ. Posibilitatea escaladării este cea care îi împiedică pe toţi să acţioneze. Atunci când este pace, această posibilitate are conotaţii pozitive, dar în timp de război capătă conotaţii negative. Metaforele folosite pentru descurajare descriu până la urmă o situaţie dificilă. Atunci când descurajarea va eşua, o va face la toate nivelurile. Aceasta este latura sa întunecată. Statele Unite şi-au declarat în mod repetat intenţia, prin celebra lor politică a „primei lovituri", de a salva armatele europene prin folosirea armelor sale nucleare – adică de a transforma un război convenţional într-unul nuclear. Uniunea Sovietică, la rândul ei, şi-a declarat intenţia de a interpreta orice atac nuclear din partea NATO ca un atac din partea Statelor Unite – adică să interpreteze un război nuclear pe teatrul de operaţiuni drept un război nuclear strategic şi să acţioneze în consecinţă.

Nu doar presupunerile doctrinare vor face ca escaladarea să fie inevitabilă. Situaţia reală de pe teren îşi va aduce şi ea contribuţia. Faptul decisiv îl reprezintă sistemele inadecvate de apărare convenţională ale aliaţilor noştri. NATO şi Pactul de la Varşovia sunt relativ egale ca număr de forţe umane, dar acesta din urmă dispune de un avantaj destul de mare în ceea ce priveşte tancurile (2,64 la 1), artileria (2,07 la 1), bombardierele staţionate la sol (4,83 la 1), avioanele de luptă (5,07 la 1) şi interceptoarele (7,14 la 1); căile de aprovizionare sunt mult mai puţin problematice decât în cazul NATO. Dacă un război convenţional poate, din aceste motive, să ia o turnură proastă, cu siguranţă va escalada într-o confruntare nucleară. O „primă lovitură" devine în acest caz ultima soluţie. Pentru a face apărarea nucleară credibilă (nu în ultimul rând, pentru cetăţenii democraţiilor care urmează a fi apărate), consecinţele distructive ale primei lovituri au fost ascunse un timp în spatele doctrinei „răspunsului flexibil", potrivit căreia cele mai cumplite lovituri nucleare vor fi evitate sau cel puţin amânate pentru final. Deficienţele acestei doctrine au fost amplu ilustrate. Şi atacurile mai puţin îngrozitoare sunt totuşi destul de terifiante. Iar atacurile nucleare vor trebui să pornească în acelaşi timp[17].

În loc să ne adaptăm modul de a gândi la fenomenul armelor nucleare, am încercat să adaptăm folosirea acestora la modul nostru convenţional de gândire. Dar,

---

16. *Nuclear War, Nuclear Peace* (Holt, Rinehart and Winston, New York, 1983), pp. 65-66.
17. *Ibid.*, pp. 63-65.

după cum au arătat trei decenii de dezbateri, acest lucru nu este posibil. Războiul nuclear limitat, care produce pagube limitate, poate exista doar pe baza premisei că miza războiului este la rândul ei limitată. Este totuși dificil să imaginăm o situație în care să se recurgă rațional la arme nucleare în vederea unor interese care nu sunt de primă importanță, justificând – inițial sau prin escaladare – un angajament nuclear nelimitat, cu un potențial distructiv nelimitat. Acesta este principalul motiv pentru care armele nucleare nu au mai fost folosite după 1945. Folosirea lor limitată reprezintă o contradicție în termeni : armele nucleare sunt instrumente de distrugere nelimitată și necontrolabilă, coordonate cu interese de prim rang. Astfel, doctrina militară sovietică stipulează că războiul nuclear în cazul unor interese limitate, deși este posibil în stadiile incipiente ale războiului nuclear, poate escalada într-un război nuclear total. Dacă armele nucleare sunt folosite pentru susținerea scopurilor de primă mărime, cum ar fi în Europa, ele vor fi folosite ca instrumente ale războiului total.

Modalitățile convenționale de gândire care au dominat până acum dezbaterea nucleară nu sunt întâmplătoare. Ele sunt simptomele unei lipse evidente de voință de a produce o ruptură cu convențiile înrădăcinate în istorie și ale unei insistențe de a gândi în tiparele specifice unor epoci apuse problemele erei armelor nucleare. Controlul armelor nucleare reprezintă o chestiune vitală, nu doar pentru superputeri, nu doar pentru aliații lor, ci pentru întreaga umanitate. Întrucât astăzi proliferarea este din ce în ce mai acerbă, nu încape îndoială că o cursă a înarmării – care nu mai este limitată la două superputeri, cu guverne prudente, care se tem de moarte unul de celălalt, ci se extinde la nivelul globului – va duce cu necesitate, mai devreme sau mai târziu, la o catastrofă de neimaginat. Istoria ne învață, dacă ne învață ceva, că toate națiunile au fost la un moment dat guvernate de nebuni și de ticăloși sau chiar de o combinație între ei. Situația era suficient de gravă și înainte ca armele nucleare să existe. Imaginați-vă un nebun sau un ticălos – sau o combinație între cei doi – care dispune de arme nucleare, iar războiul nuclear devine inevitabil. Astfel, pericolul inevitabil al războiului nuclear este cel care transformă controlul armelor nucleare și, în cele din urmă, dezarmarea nucleară într-o problemă de viață și de moarte a întregii omeniri.

Totuși, ceea ce este necesar din punct de vedere teoretic este destul de greu de obținut în practică. Controlul armelor nucleare este posibil datorită capacității marilor puteri nucleare de a atinge un punct optim al distrugerii garantate, dincolo de care este irațional să se continue. Însă practica se bazează pe stabilitatea tehnologiei nucleare ; pornind de la această ipoteză, statele implicate își pot permite să părăsească cursa înarmării. Astfel, marile puteri nucleare ar putea să cadă de acord asupra încetării testelor atmosferice sau submarine, căci pentru moment nu poate exista nici un progres tehnic în urma testelor efectuate în aceste medii. Totuși, ele vor continua testele subpământene sau extraatmosferice și se vor angaja în cercetare și experimente, în căutarea unor noi modalități de îmbunătățire a tehnologiilor existente și pentru descoperirea altora noi. Controlul armelor nucleare va rămâne, din punctul de vedere al dependenței față de stabilitatea tehnologică, atât limitat, cât și temporar. Atât timp cât, în ceea ce privește armele convenționale, stimulentul politic pentru continuarea competiției militare persistă, iar distincția fundamentală dintre armele nucleare și cele convenționale nu este recunoscută, dezarmarea este imposibilă, iar controlul armamentului va fi în cel mai bun caz precar.

24. Securitatea

Observatorii mai atenţi ai acestor probleme au constatat că soluţia privind chestiunea dezarmării nu o constituie dezarmarea însăşi. Ea constă în sporirea securităţii. Cursa înarmării este rezultatul anumitor factori psihologici. Atât timp cât aceşti factori persistă, decizia statelor de a se înarma nu va dispărea. Motivul real, invocat cel mai frecvent, al înarmărilor îl constituie frica de un atac – mai precis, sentimentul de nesiguranţă. Astfel, s-a argumentat că ceea ce este necesar pentru oprirea cursei înarmării este creşterea securităţii naţiunilor în faţa atacurilor, prin introducerea unui nou instrument care să ducă la recâştigarea sentimentului de siguranţă. Prin urmare, motivaţia şi nevoia efectivă de înarmare ar dispărea ; statele ar constata că acest nou instrument le oferă siguranţa pe care anterior au căutat-o în înarmare. De la sfârşitul primului război mondial, toate statele active politic au susţinut, la un moment sau altul, două astfel de instrumente : securitatea colectivă şi o forţă de poliţie internaţională.

Securitatea colectivă

Am discutat deja aspectele legale ale problemei securităţii colective, aşa cum sunt ele prezentate în articolul 16 al Pactului Ligii Naţiunilor, în capitolul 7 al Cartei Organizaţiei Naţiunilor Unite şi în Rezoluţia „Uniţi pentru pace" a Adunării Generale ONU[1]. Rămân de luat în considerare problemele politice pe care le presupune securitatea politică, în special cu referire la problema ordinii şi păcii internaţionale.

Într-un sistem funcţional de securitate colectivă, problema securităţii nu mai constituie doar o preocupare a statului naţional, care trebuie rezolvată prin înarmare şi prin alte elemente ale puterii naţionale. Securitatea devine o preocupare a tuturor statelor, care se vor îngriji de securitatea celorlalţi ca de a lor. Dacă *A* ameninţă securitatea lui *B*, atunci *C*, *D*, *E*, *F*, *G*, *H*, *I*, *J* şi *K* vor lua măsuri în numele lui *B* împotriva lui *A* ca şi cum *A* i-ar ameninţa şi pe ei, nu numai pe *B*, şi viceversa[2]. „Toţi pentru unul şi unul pentru toţi" este deviza securităţii colective. Potrivit relatării ambasadorului britanic, lordul Loftus, către ministrul britanic de Externe, contele de Clarendon, Bismarck i-a comunicat, în data de 12 aprilie 1869 : „Dacă aţi fi dispuşi

---

1. Vezi pp. 330 şi urm.
2. Vezi diagrama de la p. 453.

să declaraţi război oricărei puteri care ar ameninţa intenţionat pacea Europei şi aţi trata-o ca pe un inamic comun – iar noi am susţine şi ne-am alătura de îndată unui asemenea demers – şi dacă acest demers ar fi susţinut de alte puteri, ar constitui garanţia cea mai fermă pentru pacea Europei".

Am arătat deja că logica securităţii colective este imbatabilă atât timp cât funcţionează în concordanţă cu condiţiile care domină scena internaţională[3]. Pentru ca securitatea colectivă să opereze ca un instrument de prevenire a războiului, trebuie îndeplinite trei precondiţii : 1) sistemul colectiv trebuie să fie capabil să genereze în orice moment o putere atât de covârşitoare împotriva unui potenţial agresor sau a unei coaliţii de agresori, încât aceştia să nu îndrăznească niciodată să conteste ordinea instituită prin respectivul sistem colectiv ; 2) cel puţin acele state a căror forţă combinată ar îndeplini cerinţele de la 1) trebuie să împărtăşească o concepţie similară despre securitatea pe care sunt chemate s-o apere ; 3) acele state trebuie să fie dispuse să-şi subordoneze interesele politice opuse binelui comun, definit în termenii apărării colective a tuturor statelor membre ale sistemului.

Este posibil ca toate aceste condiţii să fie îndeplinite într-o situaţie anume. Şansele de realizare a unei asemenea posibilităţi sunt însă nefavorabile. Nimic din experienţa trecutului şi din natura generală a politicii internaţionale nu sugerează că este probabil să apară o astfel de situaţie. Este adevărat că, în condiţiile prezente şi trecute ale războiului, nici un stat nu este suficient de puternic pentru a înfrunta cu şanse de izbândă o coaliţie formată din toate celelalte state. Însă este extrem de improbabil ca într-o situaţie reală un singur stat să se regăsească în poziţia agresorului. Aproape întotdeauna o coaliţie de state se va opune activ ordinii pe care securitatea colectivă încearcă s-o apere, fiind susţinută de o serie de alte state.

Motivaţia acestei situaţii poate fi găsită în natura ordinii pe care o apără securitatea colectivă. Această ordine este în mod necesar echivalentă cu statu-quoul existent la un anumit moment. Astfel, securitatea colectivă a Ligii Naţiunilor urmărea păstrarea acelui statu-quo teritorial existent la momentul înfiinţării acesteia, în 1919. Dar deja în 1919 anumite state se opuneau cu vehemenţă acelui statu-quo teritorial – statele învinse în primul război mondial, dar şi Italia, care se simţea lipsită de anumite roade promise ale victoriei. Alte state, precum Statele Unite şi Uniunea Sovietică, erau în cel mai bun caz indiferente faţă de acest statu-quo. Pentru Franţa şi aliaţii săi, principalii beneficiari ai statu-quoului din 1919 şi cei mai hotărâţi să-l apere prin intermediul securităţii colective, securitatea însemna apărarea frontierelor stabilite prin tratatele de pace din 1919 şi continuarea dominaţiei lor pe continentul european. Pentru statele nemulţumite, securitatea însemna exact opusul : rectificarea acelor frontiere şi o creştere generală a puterii lor faţă de Franţa şi aliaţii ei.

Această grupare în state care susţineau statu-quoul şi state care i se opuneau nu este deloc ceva specific perioadei de după primul război mondial, ci constituie un tipar elementar al politicii internaţionale. Astfel, gruparea se regăseşte în toate perioadele istoriei. Prin antagonismul dintre susţinătorii statu-quoului şi statele imperialiste, ea constituie dinamica tuturor proceselor istorice. Acest antagonism este soluţionat fie prin

3. Vezi pp. 320-321.

compromis, fie prin război. Securitatea colectivă ar putea să aibă şanse reale de reuşită numai dacă lupta pentru putere, forţa motrice a politicii internaţionale, ar putea fi substituită sau întrecută de un principiu mai cuprinzător. Însă, cum nimic din realitatea relaţiilor internaţionale nu validează o asemenea presupunere, încercarea de a menţine un anumit statu-quo prin intermediul securităţii colective este, pe termen lung, sortită eşecului. Pe termen scurt, securitatea colectivă poate reuşi să menţină intact un anumit statu-quo datorită slăbiciunii temporare a inamicilor săi. Eşecul său pe termen lung se datorează absenţei celei de-a treia precondiţii, pe care se bazează şansele de reuşită ale securităţii colective. La începutul anilor 1980, Marea Britanie şi Argentina s-au înfruntat pentru Insulele Falkland, Israelul a invadat Libanul şi Statele Unite au trimis trupe în Grenada. În ciuda rezoluţiilor emise de Organizaţia Naţiunilor Unite, nici această instituţie şi nici vreunul dintre membrii săi nu au fost capabili să împiedice acţiunile respectivelor state.

Având în vedere experienţa istorică şi natura reală a politicii internaţionale, trebuie să presupunem că vor continua să existe conflicte de interese pe scena internaţională. Nici un stat şi nici o coaliţie de state, oricât de puternice şi de devotate ar fi dreptului internaţional, nu-şi pot permite să se opună prin intermediul securităţii colective la nesfârşit tuturor agresiunilor, indiferent de cine şi împotriva cui ar fi comise. Statele Unite şi ONU au venit în sprijinul Coreei de Sud atunci când aceasta a fost atacată în 1950, pentru că puterea şi interesul propriu le permiteau să o facă. Ar fi ele dispuse să fie din nou campionii securităţii colective dacă mâine Indonezia ar cădea victimă agresiunii sau dacă Chile ori Egipt ar fi atacate ? Ce ar face Statele Unite şi ONU dacă doi agresori diferiţi ar ataca în acelaşi timp ? S-ar opune ambilor agresori fără să ia în calcul interesele implicate şi puterea pe care o au la dispoziţie sau ar refuza să încalce principiile securităţii colective şi ar ataca un singur agresor : pe cel mai periculos sau pe cel mai uşor de oprit ? Şi, dacă mâine Coreea de Sud ar inversa jocul şi ar comite un act de agresiune împotriva Coreei de Nord şi a Chinei, ar lupta Statele Unite şi Organizaţia Naţiunilor Unite împotriva Coreei de Sud ?

Răspunsul este sortit să fie negativ, cel puţin în ultimul caz menţionat. Sau cel puţin rămâne un semn de întrebare. Totuşi, în conformitate cu principiile securităţii colective, răspunsul ar trebui să fie un da hotărât. Aceste principii reclamă măsuri colective împotriva agresiunii, indiferent de circumstanţele de putere şi de interes. Principiile politicii externe reclamă însă diferenţierea tipurilor de agresiune şi agresori în funcţie de circumstanţele puterii şi ale interesului. Idealul securităţii colective urmăreşte contracararea tuturor agresiunilor abstracte ; politica externă poate opera numai împotriva unui agresor concret. Singura întrebare căreia securitatea colectivă îi poate răspunde este „Cine a comis agresiunea ? ". Politica externă nu poate să nu întrebe „Ce interes am în a mă opune acestui agresor şi ce putere pot să folosesc în acest scop ? ".

Securitatea colectivă poate avea succes numai dacă presupunem că toate sau aproape toate statele vor fi dispuse să apere statu-quoul, ameninţat prin atacul împotriva unui stat anume, chiar cu riscul declanşării unui război, indiferent dacă aceste state ar putea justifica din perspectiva propriilor interese o asemenea politică. Cu alte cuvinte, ceea ce securitatea colectivă le cere statelor individuale este să lase la o parte egoismele naţionale şi politicile naţionale care le întreţin pe primele. Securitatea colectivă necesită ca politicile statelor individuale să fie inspirate de

idealul asistenţei reciproce şi de spiritul de autosacrificiu, care nu se diminuează nici măcar dacă în numele său se cere sacrificiul suprem al războiului.

Această ultimă precondiţie echivalează cu o revoluţie morală infinit mai importantă decât orice altă tranziţie morală care a avut loc în istoria civilizaţiei occidentale. Este o revoluţie morală care trebuie să influenţeze nu numai acţiunile oamenilor de stat care îşi reprezintă naţiunile, ci şi acţiunile cetăţenilor de rând. Ea ar crea nu numai aşteptarea ca toţi cetăţenii de rând să susţină acele politici naţionale care uneori sunt contrare intereselor naţiunii, dar, de asemenea, şi aşteptarea ca aceştia să fie gata să-şi sacrifice vieţile şi să rişte distrugerea totală într-un război nuclear în numele securităţii oricărei naţiuni de pe glob. Se poate afirma că, dacă toţi oamenii ar simţi şi s-ar comporta astfel, ar trăi pentru totdeauna în siguranţă. Adevărul acestei concluzii este însă la fel de discutabil ca şi caracterul ipotetic al premisei.

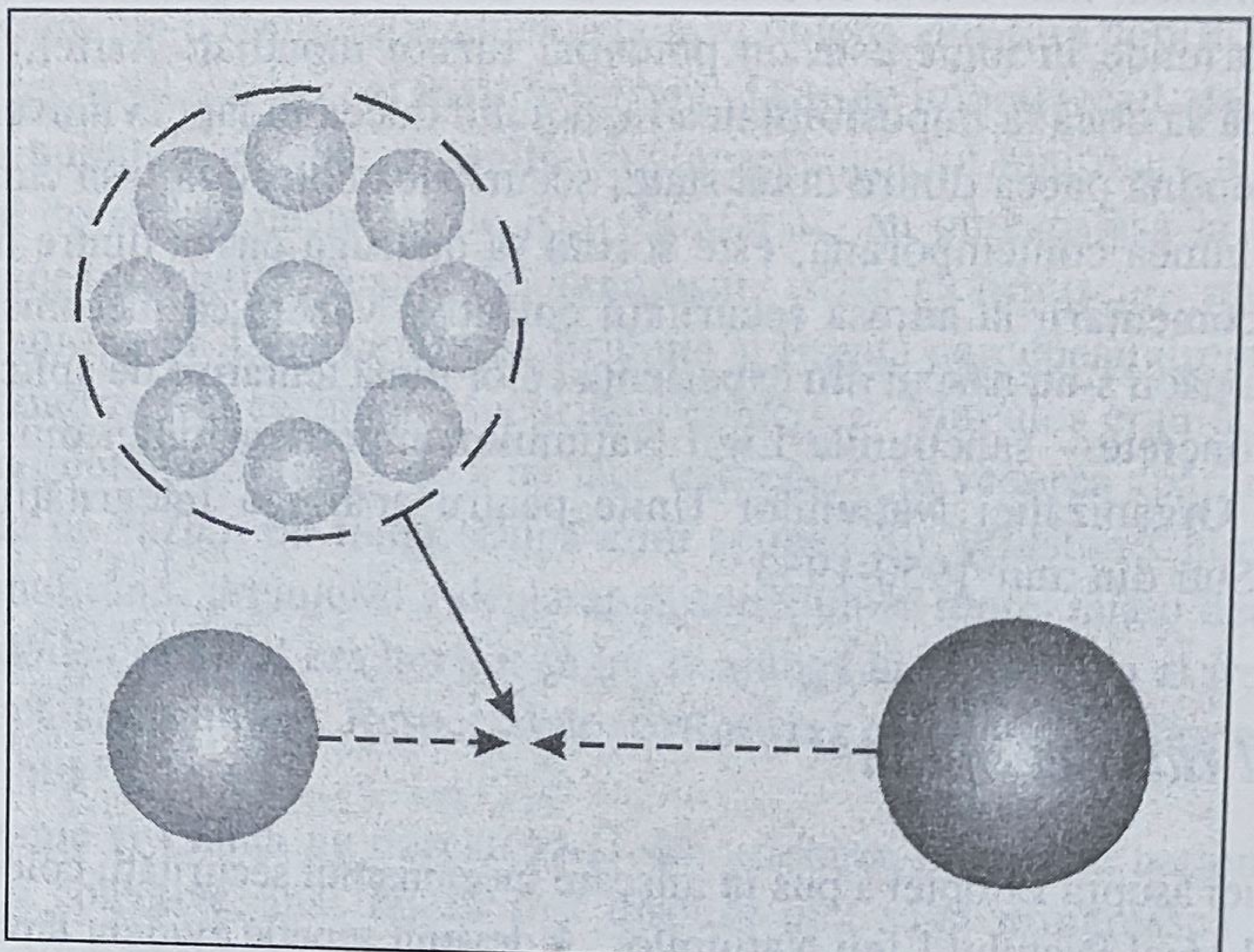
În general, oamenii nu simt şi nu acţionează, fie în interacţiunile între ei, fie în interacţiunile cu membrii altor naţiuni, aşa cum ar trebui să simtă şi să acţioneze pentru ca securitatea colectivă să aibă succes. După cum am încercat să arătăm[4], este mai puţin probabil astăzi decât oricând în istoria modernă ca ei să acţioneze în conformitate cu nişte precepte morale cu caracter supranaţional dacă acestea s-ar dovedi contrare intereselor statelor lor. Nu există nici o instanţă legală care să fie mai presus de statele naţionale şi nu există nici o presiune morală sau socială exterioară căreia să i se supună. Astfel, statele trebuie să urmărească ceea ce ele percep ca fiind interesele lor naţionale. Este inevitabil să existe conflicte între interesele naţionale, cele supranaţionale şi moralitate în situaţiile în care se pune problema securităţii colective, cel puţin pentru unele state. Aceste state nu au altă soluţie decât să rezolve astfel de conflicte în favoarea propriilor interese, paralizând însă funcţionarea sistemului colectiv.

În lumina acestor argumente, trebuie să ajungem la concluzia că securitatea colectivă nu poate funcţiona în lumea contemporană în condiţii ideale. Însă paradoxul suprem al securităţii colective îl constituie faptul că încercarea de a o face să funcţioneze altfel decât în condiţii ideale va avea efectul opus a ceea ce se urmăreşte. Scopul securităţii colective este de a face războiul imposibil prin convocarea în apărarea statu-quoului a unei puteri atât de copleşitoare, încât nici un stat să nu îndrăznească să recurgă la forţă pentru a-l modifica. Dar, cu cât securitatea colectivă funcţionează mai puţin în condiţiile ideale, cu atât mai puţin importantă va fi puterea combinată a statelor dispuse să apere statu-quoul. Dacă un număr apreciabil de state se opun statu-quoului şi dacă nu sunt dispuse să acorde binelui comun, definit în termenii securităţii colective, prioritate în faţa intereselor lor, atunci distribuţia de putere între naţiunile care sprijină şi cele care se opun statu-quoului nu va mai fi favorabilă celor dintâi. Distribuţia de putere va funcţiona mai degrabă ca o balanţă de putere, care poate în continuare să favorizeze statele ce susţin statu-quoul, dar nu într-o asemenea măsură încât să constituie o piedică absolută pentru cei care i se opun.

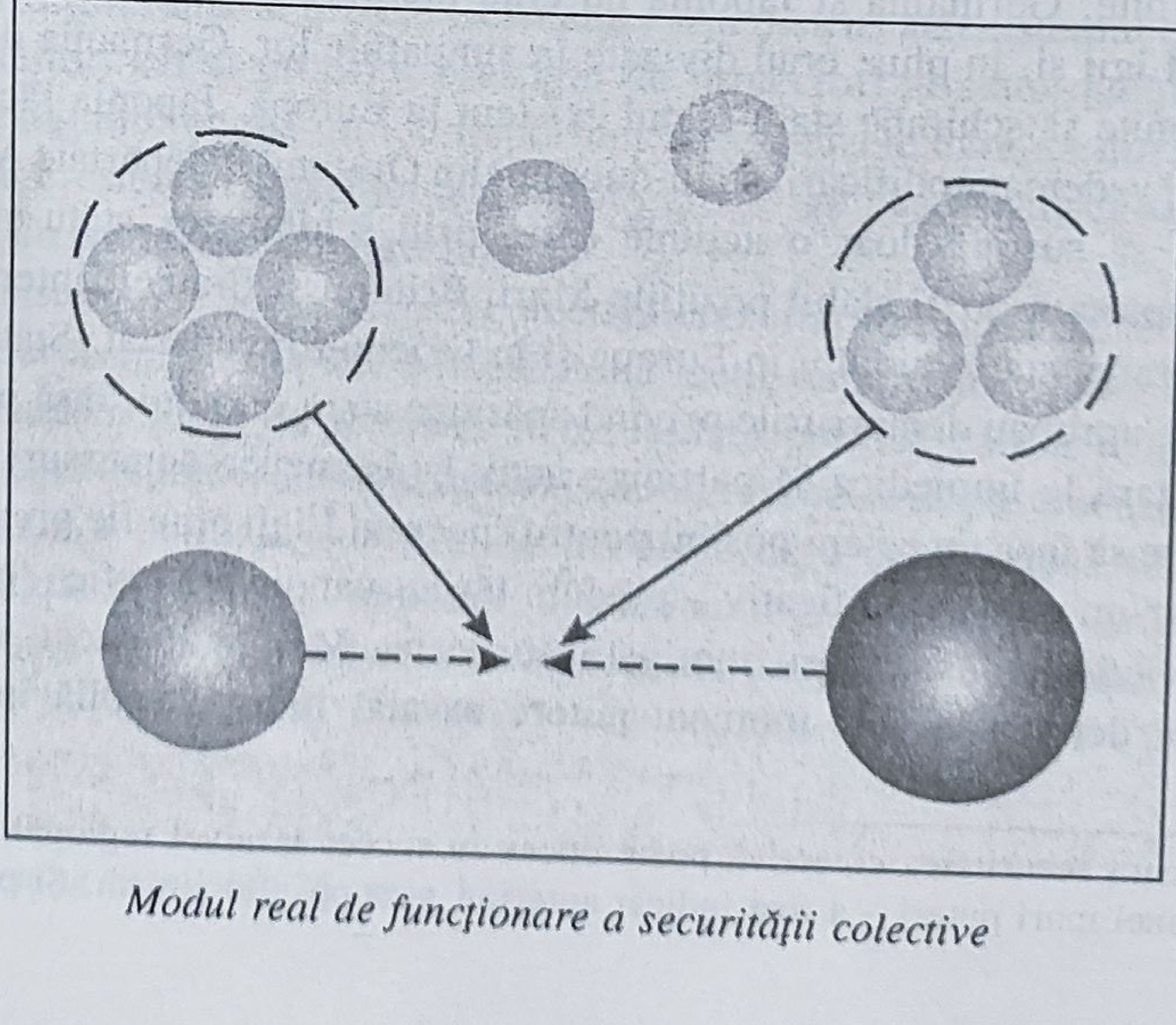
Încercarea de face securitatea colectivă să funcţioneze în asemenea condiţii – care sunt, aşa cum ştim, singurele în care poate să funcţioneze – nu va duce la menţinerea păcii, însă va face inevitabil războiul. Şi nu numai atât : va face imposibilă limitarea războiului şi, astfel, va duce la universalizarea lui. Dacă, în contextul regimului de

4. Vezi pp. 269 şi urm.

securitate colectivă care ar funcţiona în condiţiile contemporane, *A* îl atacă pe *B*, atunci *C*, *D*, *E* şi *F* ar trebui să-şi respecte obligaţiile colective şi să vină în ajutorul lui *B*, în timp ce *G* şi *H* ar încerca să rămână neutre, iar *I*, *J* şi *K* ar putea susţine agresiunea lui *A*. În absenţa unui sistem de securitate colectivă, *A* l-ar putea ataca pe *B* indiferent de consecinţele acestui atac pentru *A* şi *B*, fără ca vreun alt stat să fie implicat în conflict. Într-un sistem de securitate colectivă care operează în condiţii mai puţin decât ideale, războiul dintre *A* şi *B* sau dintre oricare două state de oriunde în lume duce în mod inevitabil la iminenţa războiului pentru toate sau, în cel mai bun caz, pentru majoritatea naţiunilor lumii.



Situaţia ideală a securităţii colective



Modul real de funcţionare a securităţii colective

Odată cu începuturile sistemului modern de state şi până la primul război mondial, principala preocupare a diplomaţiei era localizarea unui conflict real sau potenţial între două naţiuni, pentru a preveni astfel răspândirea lui către alte state. Eforturile diplomaţiei britanice din 1914 de a limita consecinţele conflictului dintre Austria şi Serbia constituie în acest sens un exemplu impresionant, dar lipsit de succes. Diplomaţia securităţii colective, chiar prin logica ipotezelor de la care pornea, trebuia să urmărească transformarea tuturor conflictelor locale în conflicte cu impact global. Dacă această lume nu poate fi una a păcii mondiale, atunci trebuie să fie o lume a războiului general. Din moment ce pacea se presupune a fi indivizibilă înseamnă că şi războiul este, de asemenea, indivizibil. În contextul teoretic al securităţii colective, orice război desfăşurat oriunde în lume este un potenţial război mondial. Astfel, un mecanism care urmărea să ducă la imposibilitatea războiului ducea în fapt la universalizarea lui. În loc să menţină pacea dintre două state, securitatea colectivă, aşa cum ar trebui să opereze în lumea contemporană, este sortită să distrugă pacea dintre naţiuni[5].

Aceste comentarii la adresa securităţii colective văzute ca mecanism concret de menţinere a păcii s-au născut din experienţa celor două tentative de aplicare a acesteia în cazuri concrete – sancţiunile Ligii Naţiunilor împotriva Italiei din 1935-1936 şi intervenţia Organizaţiei Naţiunilor Unite pentru apărarea integrităţii teritoriale a Coreei de Sud din anii 1950-1953.

Războiul italo-etiopian

Atacul Italiei asupra Etiopiei a pus în mişcare mecanismul securităţii colective prevăzut în articolul 16 al Pactului Ligii Naţiunilor. A devenit repede evident faptul că nici una dintre precondiţiile de a căror realizare depindea succesul securităţii colective nu era îndeplinită sau nu ar fi putut fi îndeplinită în condiţiile de atunci ale politicii mondiale.

Statele Unite, Germania şi Japonia nu erau membre ale sistemului de securitate colectivă al Ligii şi, în plus, erau divizate în simpatiile lor. Germania deja demarase politicile menite să schimbe statu-quoul existent în Europa. Japonia făcuse deja paşi importanţi în vederea modificării statu-quoului din Orientul Îndepărtat. Astfel, ambele state puteau să susţină doar o acţiune care, prin schimbarea statu-quoului într-o regiune îndepărtată, ar fi slăbit poziţiile Marii Britanii şi Franţei, interesate în mod vital de păstrarea statu-quoului în Europa şi în Orientul Îndepărtat. Statele Unite, pe de altă parte, aprobau demersurile privind apărarea statu-quoului, însă poziţia opiniei publice din ţară le împiedica să participe activ la asemenea demersuri. Statele care erau pregătite să facă tot ce era posibil pentru succesul Ligii erau fie prea slabe pentru a acţiona într-un mod semnificativ – precum ţările scandinave –, fie – cum era cazul Uniunii Sovietice – ascundeau motivaţii suspecte. Mai mult decât atât, Uniunea Sovietică nu deţinea la acel moment putere navală, indispensabilă în respectivele

5. Modul cum securitatea colectivă poate opera cu succes la nivel regional – respectiv, în umbra unei mari puteri – a fost indicat anterior, vezi pp. 210 şi urm. Şi pp. 541 şi urm.

circumstanţe, şi nici nu avea acces la teatrul de desfăşurare a operaţiunilor decisive fără cooperarea, improbabilă, a statelor învecinate.

Astfel, cazul securităţii colective *versus* Italia a fost de fapt cazul Marii Britanii şi al Franţei *versus* Italia. În aceste condiţii, exista o mare diferenţă faţă de condiţia ideală, care cerea concentrarea unei puteri covârşitoare, în aşa fel încât nici un potenţial agresor să nu poată constitui o ameninţare. Este, desigur, adevărat că puterea combinată a Marii Britanii şi a Franţei ar fi fost suficientă pentru a distruge Italia. Însă Marea Britanie şi Franţa nu erau numai membre ale sistemului de securitate colectivă al Ligii ; aveau în plus şi alte angajamente morale, legale şi politice. Nu erau decise să apere statu-quoul doar în faţa ameninţării Italiei. Cele două state erau totodată implicate într-o competiţie globală pentru putere, din care conflictul cu Italia reprezenta un segment – şi nu cel mai important. Deşi se împotriveau atacului Italiei la adresa statu-quoului, nu puteau neglija nici agresiunea tot mai mare a Japoniei şi nici pregătirile de război de la est de Rin. În sfârşit, nu puteau lăsa la o parte, în relaţia cu Uniunea Sovietică, teama de comunism, văzut ca o mişcare revoluţionară ce ameninţa statu-quoul. Ceea ce Marea Britanie şi Franţa percepeau drept interesele lor naţionale contravenea cerinţelor securităţii colective. Mai ales erau hotărâte – şi şi-au făcut cunoscută hotărârea – de a nu face demersuri în vederea apărării Etiopiei care să ducă la un război cu Italia. După cum spunea Sir Winston Churchill, deja citat : „În primul rând, premierul a declarat că sancţiunile reprezintă o declaraţie de război ; în al doilea rând, el era hotărât să nu se ajungă la război ; în al treilea rând, a decis aplicarea sancţiunilor. Respectarea acestor trei condiţii simultan era în mod evident imposibilă"[6].

Marea Britanie şi Franţa nu doreau să-şi subordoneze interesele naţionale cerinţelor securităţii colective, însă nu au fost dispuse nici să-şi urmărească interesele naţionale ignorând problema securităţii colective. Aceasta a fost eroarea fatală a politicii externe britanice şi franceze. Urmărind ambele cauze fără convingere şi fără coerenţă, au dat greş în amândouă. Nu numai că nu au salvat statu-quoul din Africa de Est, ci au aruncat Italia în braţele Germaniei. Au distrus atât sistemul de securitate al Ligii Naţiunilor, cât şi propriul prestigiu de protectori ai statu-quoului. Această pierdere a prestigiului ocupă un loc important între cauzele care au dus, la sfârşitul anilor 1930, la creşterea cutezanţei naţiunilor care se opuneau statu-quoului, situaţie ce a culminat cu un război de agresiune.

Dezastrul sistemului de securitate colectivă, rezultat din lipsa de reacţie în faţa agresiunii Italiei asupra Etiopiei, conţine două lecţii importante. Arată contradicţia dintre un mecanism ideal de reformă şi o realitate politică căreia îi lipsesc toate elementele de care depinde succesul mecanismului respectiv. De asemenea, dezvăluie slăbiciunea fatală a politicii externe, incapacitatea de a decide dacă se doreşte ca statul să fie ghidat de interesul naţional, oricum ar fi el definit, sau de un principiu supranaţional care întruchipează ceea ce se consideră a fi binele comun al naţiunilor.

6. *London Evening Standard*, 26 iunie 1936.

Războiul Coreei

Lecţiile care ar fi putut fi învăţate din analiza teoretică a securităţii colective şi care au fost evidenţiate de experienţa războiului italo-etiopian au fost în totalitate confirmate de experienţa războiului din Coreea.

Atacul Coreei de Nord împotriva Coreei de Sud, în data de 25 iunie 1950, căruia i s-a alăturat China în luna noiembrie a aceluiaşi an, a reprezentat un caz cât se poate de clar de agresiune. Având în vedere lipsa oricăror dubii privind justificările legale ale cazului, respectarea principiilor securităţii colective le cerea tuturor membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite să vină în ajutorul Coreei de Sud, victima agresiunii. Având în vedere natura şi consecinţele militare ale agresiunii, acest ajutor, pentru a fi eficient, putea consta doar în trimiterea de trupe armate. Însă, din cei 60 de membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite, doar 16 au trimis forţe armate de orice tip şi numai despre Statele Unite, Canada, Marea Britanie şi Turcia se poate spune că au contribuit cu mai mult decât o forţă simbolică. Coreea de Sud, ţara cea mai interesată de soluţionarea conflictului, şi Statele Unite au contribuit cu aproximativ 90% dintre forţele armate care au luptat în Coreea. Pe parcursul războiului, o mare putere, China, s-a aliat cu agresorul şi a participat activ la agresiune. Alţi membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite care aveau putere militară, precum Argentina, Brazilia, Cehoslovacia, India, Mexicul şi Polonia, au rămas neutri, neasumându-şi un rol activ în susţinerea militară a nici uneia dintre părţi. Astfel, realitatea securităţii colective, aşa cum a fost evidenţiată în războiul din Coreea, corespunde exact tiparului descris anterior. Şi în condiţiile politicii mondiale contemporane nu ar fi putut fi altfel.

Pentru a înţelege atitudinile divergente ale diferitelor naţiuni în legătură cu războiul din Coreea, nu este nici suficient şi nici necesar să consultăm legislaţia privind obligaţiile impuse statelor membre de către sistemul de securitate colectivă. Însă este necesar şi indispensabil să analizăm interesele lor şi puterea de care dispuneau pentru a susţine respectivele interese.

Aşa cum am văzut mai devreme[7], existenţa Coreei ca stat autonom a depins pentru mai bine de 2.000 de ani de configuraţia balanţei de putere din Orientul Îndepărtat, fie că aceasta însemna supremaţia unei puteri ce controla şi proteja Coreea, fie că însemna diversele rivalităţi imperialiste care au avut ca punct de întâlnire Peninsula Coreeană şi care stabileau acolo un echilibru foarte instabil şi, în general, de scurtă durată. În mod tradiţional, puterea care controla şi proteja Coreea a fost China, contestată periodic şi cu mai mult sau mai puţin succes de Japonia. Spre sfârşitul secolului al XIX-lea, Rusia a luat locul Chinei în calitatea de competitor al Japoniei pentru controlul Coreei. La sfârşitul celui de-al doilea război mondial, când China şi Japonia erau prea slăbite pentru a-şi mai putea îndeplini funcţia istorică de protector al Coreei, Statele Unite şi Uniunea Sovietică au preluat acea funcţie, Statele Unite preluând rolul jucat de Japonia, iar Uniunea Sovietică pe cel al Chinei. Statele Unite nu-şi puteau permite ca Uniunea Sovietică să deţină controlul asupra întregii Corei,

7. Vezi p. 212.

iar sovieticii nu-şi puteau permite ca americanii să preia controlul. Din perspectiva Japoniei, a cărei protecţie constituie un interes vital pentru Statele Unite, căderea Coreei în mâinile unei puteri potenţial ostile constituia o ameninţare directă la adresa sa. O perspectivă similară împărtăşeau atât Rusia, cât şi – mai ales – China. Astfel, împărţirea Coreei la sfârşitul celui de-al doilea război mondial în două zone, una controlată de americani şi una de ruşi, era o expresie atât a intereselor celor două naţiuni implicate, cât şi a puterii de care beneficiau, având în vedere faptul că în acel moment nici una nu dorea să rişte un conflict major pentru controlul întregii Corei.

Problema controlului întregii Corei a fost redeschisă atunci când Coreea de Nord, susţinută de Uniunea Sovietică, a atacat Coreea de Sud. Susţinerea nelimitată a Statelor Unite pentru Coreea de Sud era justificată de interesul său în asigurarea securităţii Japoniei şi în stabilitatea generală a Orientului Îndepărtat. Acest din urmă interes explică şi sprijinul substanţial acordat de Canada şi Marea Britanie. Contribuţiile simbolice ale celorlalte naţiuni, precum Australia, Belgia, Columbia, Franţa, Luxemburg şi Turcia, la forţele armate trimise în zonă pot fi explicate fie prin interesul similar al menţinerii ordinii în Orientul Îndepărtat, fie prin dependenţa de atitudinea binevoitoare a Statelor Unite. Absenţa contribuţiilor din partea altor state ţinea de lipsa de interes sau lipsa de putere – ori de amândouă.

Dar chiar şi acest sprijin, nesemnificativ în comparaţie cu puterea militară de care dispuneau membrii ONU, ar fi fost suficient pentru a respinge agresiunea Coreei de Nord, fără să fie declanşat un război major. Cu alte cuvinte, securitatea colectivă ar fi putut să funcţioneze cu succes chiar şi în condiţiile mai puţin decât ideale care dominau înainte de intervenţia Chinei. Însă intervenţia acesteia a transformat complet datele războiului din Coreea. Până atunci, războiul putea fi considerat un război care viza protejarea securităţii colective sau o acţiune poliţienească, în virtutea forţei militare covârşitoare care se opunea agresorului. Odată cu intervenţia Chinei, s-a ajuns la un război tradiţional, în care s-au înfruntat forţele aproximativ egale a două coaliţii. Chiar dacă nu se ajunsese la o conflagraţie mondială, dacă până atunci Coreea de Sud ar fi putut să înfrângă Coreea de Nord cu ajutorul forţelor Organizaţiei Naţiunilor Unite, după acest moment nu mai exista posibilitatea triumfului fără echivoc al vreuneia dintre părţi. Odată ce o mare putere s-a alăturat agresorului, numai un efort de securitate colectivă care să echivaleze cu magnitudinea agresiunii – adică un război total împotriva unei mari puteri – ar fi putut să ducă la înfrângerea agresorilor. Pe scurt, securitatea colectivă, concepută ca un instrument pentru protejarea prin mijloace paşnice a statu-quoului, îşi trădează misiunea şi devine un instrument pentru un război total dacă agresorul este o mare putere.

Războiul din Coreea nu a testat în totalitate rezistenţa securităţii colective în faţa acestui paradox, deoarece interesele marilor puteri implicate au limitat războiul la Peninsula Coreeană. China a intervenit împotriva avansării trupelor Organizaţiei Naţiunilor Unite în Coreea de Nord din aceleaşi motive care duseseră la intervenţia Statelor Unite împotriva avansării trupelor Coreei de Nord pe teritoriul Coreei de Sud : teama de o Coree unită, aflată sub influenţa unei puteri potenţial ostile. Aplicarea principiilor securităţii colective ar fi dus nu numai la respingerea momentană a agresiunii, ci şi la stabilirea pe termen lung a unui mediu de securitate, un obiectiv care putea fi atins

numai prin înfrângerea Chinei într-un război total. În mod similar, restaurarea controlului tradiţional al Chinei asupra Peninsulei Coreene ar fi presupus înfrângerea Statelor Unite într-un război total. Nici Statele Unite şi nici China nu erau dispuse să preia sarcina şi riscurile presupuse de un asemenea demers. Astfel, ambele state au fost mulţumite cu menţinerea temporară a împărţirii Coreei în două sfere de influenţă, oricât de precară şi de instabilă era această situaţie, care reflecta însă balanţa de putere din Orientul Îndepărtat.

În această situaţie, ca şi în altele discutate anterior, dilemele şi contradicţiile cărora războiul din Coreea, considerat la acel moment o acţiune de protejare a securităţii colective, le-a dat naştere îşi au originea în contradicţiile inerente ideii de securitate colectivă care intervin atunci când aceasta este pusă în practică în condiţiile politice ale lumii contemporane.

O forţă de poliţie internaţională

Ideea unei forţe de poliţie internaţionale reprezintă un pas în plus faţă de securitatea colectivă, în sensul că aplicarea coerciţiei colective împotriva unui agresor real sau potenţial nu mai este controlată de statele naţionale. Poliţia internaţională ar putea opera sub comanda unei agenţii internaţionale care ar decide când şi cum s-o folosească. Nici o forţă de poliţie de acest tip nu a existat vreodată ca organizaţie internaţională permanentă. Membrii ONU erau însă obligaţi, prin articolul 42 al Cartei, să înfiinţeze o asemenea forţă sub forma Forţelor Armate ale Organizaţiei Naţiunilor Unite. Până în acest moment nu s-a făcut nici un progres în ceea ce priveşte punerea în practică a acestei prevederi.

Încă de la sfârşitul primului război mondial, speranţele privind păstrarea păcii prin existenţa unei forţe de poliţie internaţionale aveau ca justificare analogia cu funcţiile de păstrare a păcii pe care poliţia le îndeplineşte în statele naţionale. Această analogie este însă greşită din trei motive.

Societăţile statale sunt compuse din milioane de cetăţeni, dintre care, în orice moment şi în mod normal, numai o mică fracţiune încalcă legea. Disparitatea puterii între membrii societăţilor naţionale este extremă din moment ce există membri foarte puternici şi alţii foarte slabi ; însă puterea combinată a cetăţenilor care se supun legii va fi în mod normal superioară puterii celor mai de temut infractori. Poliţia, ca agenţie organizată reprezentând majoritatea care respectă legea, poate să nu aibă dimensiuni extrem de mari pentru a putea rezolva orice ameninţare previzibilă la adresa legii şi a ordinii.

Aceste trei aspecte sunt foarte diferite în situaţia internaţională. Societatea internaţională este compusă dintr-un număr relativ mic de membri, nu mai mult de 150 de state suverane. Printre acestea există giganţi, precum Statele Unite sau Uniunea Sovietică, şi „pigmei", precum Luxemburg sau Nicaragua. Mai important este însă faptul că puterea oricăruia dintre aceşti giganţi constituie un procent considerabil din puterea totală a comunităţii de state. Un gigant aliat cu un stat sau mai multe cu o putere medie ori mică poate cu uşurinţă să depăşească puterea tuturor celorlalte state.

Având în vedere posibilitatea unei opoziţii imense, ar fi în mod evident necesară o forţă de poliţie de dimensiuni extrem de mari pentru a fi capabilă să contracareze încălcarea legii şi a ordinii, fără să transforme însă fiecare acţiune a sa într-un război total. Această situaţie ar fi în continuare valabilă, chiar pe o scară proporţional mai mică, dacă dezarmarea generală ar duce la reducerea drastică a forţelor armate ale statelor individuale. Şi în acest caz, poliţia internaţională ar trebui să constituie o contragreutate cu o putere covârşitoare faţă de spiritul şi experienţa militară, capacitatea industrială şi avantajele strategice – pe scurt, faţă de resursele de putere ale principalelor state –, elemente care, în caz de conflict, ar putea cu uşurinţă să se transforme în putere militară reală.

Presupunând – o situaţie cu totul ipotetică – că statele ar fi dispuse să cedeze instrumentele necesare protecţiei şi promovării propriilor interese unei forţe de poliţie internaţionale, cum s-ar putea forma o asemenea forţă? Natura actuală a societăţii internaţionale nu oferă un răspuns satisfăcător la această întrebare.

În societăţile naţionale, forţa de poliţie este în mod evident alcătuită din membrii societăţii care sunt total identificaţi cu legea şi ordinea. Dar să presupunem că printre ei se numără câţiva care se opun legii şi ordinii existente şi că numărul lor este proporţional cu acel segment din populaţia totală care este la rândul lui nemulţumit; în acest caz, procentul de opozanţi ar fi atât de mic, încât ar fi neglijabil şi nu ar putea afecta capacitatea de intervenţie a poliţiei. În mod necesar, o forţă de poliţie internaţională ar trebui să fie alcătuită dintr-un număr proporţional sau egal de cetăţeni ai diferitelor naţiuni. Însă aceste state, după cum am văzut, sunt aproape mereu împărţite în apărători şi contestatari ai statu-quoului – adică apărători şi contestatari ai ordinii şi legii existente. Cetăţenii acestor naţiuni, ajunşi membri ai forţei de poliţie internaţionale, nu ar putea să nu împărtăşească preferinţele naţionale cu privire la această problemă. Ne-am putea aştepta ca ei să lupte împotriva propriilor state pentru a apăra statu-quoul, acelaşi statu-quo căruia ei, ca membri ai naţiunilor lor, trebuie să i se opună? Având în vedere faptul că loialităţile naţionale primează în lumea contemporană în faţa celor internaţionale, în cazul unui conflict, ele ar atrage imediat respectivii membri ai forţei de poliţie internaţionale, dizolvând-o înainte să apuce măcar să se confrunte cu o provocare la adresa legii şi ordinii existente.

Aceste consideraţii generale, care se aplică societăţii internaţionale ca întreg, dar mai ales celor mai puternici membri ai ei, pot fi desigur invalidate de posibilitatea excepţională ca o forţă de poliţie internaţională să prevină, strict în plan local, încălcări ale legii, în condiţiile în care toate statele implicate au un interes în prevenirea lor. Exemplul clasic al acestei posibilităţi îl constituie Forţa de Urgenţă a Organizaţiei Naţiunilor Unite în Orientul Mijlociu (UNEF), înfiinţată după invazia canalului Suez din 1956, pentru a proteja frontierele dintre Egipt şi Israel din jurul fâşiei Gaza şi pentru a asigura demilitarizarea strâmtorii Tiran. Exemplul dat de UNEF este, de asemenea, ilustrativ pentru limitele pe care statele opozante le pot impune, dacă ne aducem aminte că, în 1967, cererea Egiptului de retragere a Forţei de Urgenţă a fost imediat respectată.

Existenţa unei forţe de poliţie internaţionale şi a unei societăţi de state suverane este o contradicţie în termeni. În contextul mai larg în care se pune problema creării

statului mondial vom întâlni din nou această contradicție. Problema unei forțe de poliție internaționale trebuie rezolvată, dacă poate fi rezolvată, în cadrul unei societăți globale care respectă prevalența loialităților naționale ale membrilor săi și care a dezvoltat o concepție despre dreptate conformă cu standardul de judecată a legitimității pretențiilor statelor naționale[8].

8. Pentru mai multe detalii, *cf.* Hans J. Morgenthau, „The Political Conditions for an International Police Force", *International Organization*, vol. XVII, nr. 2 (primăvara 1963), pp. 393 și urm., și „The Impartiality of the International Police", în Salo Engel și B.A. Métall, *Law, State, and International Legal Order : Essays in Honor of Hans Kelsen* (University of Tennessee Press, Knoxville, 1964), pp. 209 și urm.

statului mondial vom întâlni din nou această contradicţie. Problema unei forţe de poliţie internaţionale trebuie rezolvată, dacă poate fi rezolvată, în cadrul unei societăţi globale care respectă prevalenţa loialităţilor naţionale ale membrilor săi şi care a dezvoltat o concepţie despre dreptate conformă cu standardul de judecată a legitimităţii pretenţiilor statelor naţionale[8].

8. Pentru mai multe detalii, *cf.* Hans J. Morgenthau, „The Political Conditions for an International Police Force", *International Organization*, vol. XVII, nr. 2 (primăvara 1963), pp. 393 şi urm., şi „The Impartiality of the International Police", în Salo Engel şi B.A. Métall, *Law, State, and International Legal Order : Essays in Honor of Hans Kelsen* (University of Tennessee Press, Knoxville, 1964), pp. 209 şi urm.

25. Reglementările judecătoreşti

Caracterul funcţiei judecătoreşti

Existenţa conflictelor dintre naţiuni face ca realizarea păcii internaţionale prin intermediul dezarmării, al securităţii colective sau al existenţei unei forţe de poliţie internaţionale să fie imposibilă. Statul *A* vrea de la statul *B* ceva pe care statul *B* nu e dispus să-l cedeze. În consecinţă, este întotdeauna posibil să izbucnească un conflict armat între *A* şi *B*. Dacă ar exista o modalitate acceptabilă pentru *A* şi *B* de a-şi rezolva conflictul în mod paşnic, războiul ar deveni inutil şi nu ar mai fi arbitrul suprem al conflictelor dintre naţiuni. Şi aici, din nou, analogia cu afacerile interne este tentantă.

În societăţile primitive, indivizii îşi rezolvau deseori cererile conflictuale prin violenţă. Se abţineau de la reglementarea pe căi violente numai dacă găseau în apelul la decizia autoritară a unor judecători imparţiali un substitut acceptabil pentru apelul la arme. Pare evidentă concluzia că, dacă ar exista astfel de judecători imparţiali în cazul conflictelor internaţionale, principala cauză a războiului ar fi eliminată.

Într-adevăr, aceasta este concluzia la care au ajuns, din ce în ce mai frecvent şi cu tot mai mare intensitate începând cu mijlocul secolului al XIX-lea, mulţi umanişti şi oameni de stat. Spre sfârşitul acestui secol, aşa-numita Mişcare pentru arbitrajul conflictelor, al cărei principiu îl constituia obligaţia de a reglementa toate disputele internaţionale prin intermediul tribunalelor internaţionale, se bucura de un sprijin considerabil şi de adepţi entuziaşti. Influenţa sa publică era comparabilă cu cea a marilor mase de oameni care mai târziu şi-au îndreptat speranţele către Liga Naţiunilor, Organizaţia Naţiunilor Unite şi crearea unui stat mondial. Deja am văzut istoria încercărilor nereuşite de a impune jurisdicţia obligatorie a tribunalelor internaţionale asupra rezolvării paşnice a disputelor internaţionale care altfel ar duce la război[1]. Mai rămân de examinat motivele pentru care majoritatea statelor, în special marile puteri, au refuzat să accepte această jurisdicţie obligatorie a tribunalelor internaţionale. Nu prostia sau răutatea oamenilor de stat ori a naţiunilor au fost responsabile pentru acest refuz, ci natura politicii internaţionale şi a societăţii în cadrul căreia funcţionează.

Analogia dintre influenţa pacificatoare a tribunalelor de judecată interne şi anticiparea unui efect similar al tribunalelor internaţionale este greşită. Tribunalele decid disputele pe baza legislaţiei în vigoare. Aceasta constituie terenul comun unde se

---

1. Vezi pp. 308 şi urm.

întâlnesc acuzatorul şi apărătorul. Amândoi pretind că legislaţia în vigoare le susţine cauza, că este de partea lor şi cer tribunalelor să decidă cazul pe aceste baze. Disputele asupra cărora ei cer tribunalelor să se pronunţe – cu excepţia erorilor de fapt – vizează aplicarea legii existente, în mod diferit interpretată de către acuzator şi apărător, la respectivele lor cazuri.

Acestea sunt problemele fundamentale ale tribunalelor, interne şi internaţionale, care trebuie înfruntate şi aceasta este natura a aproape tuturor cazurilor cu care se întâlnesc tribunalele internaţionale. Dar acestea nu sunt problemele care duc la declanşarea unui conflict mortal între două state şi care servesc drept justificări pentru război. Miza conflictelor internaţionale, numite pe bună dreptate „politice" şi care au fost cauza tuturor marilor războaie, nu este legea aşa cum există ea în realitate, ci legea aşa cum ar trebui să fie. Aici problema nu este interpretarea unei legi existente, recunoscută drept legitimă de către ambele părţi, cel puţin pentru desfăşurarea procesului, ci legitimitatea legii existente atunci când este confruntată cu cererile de schimbare.

Pentru a cita numai câteva exemple: toată lumea ştia în 1938 care erau reglementările legale ce se puteau aplica Cehoslovaciei. Nimeni nu se întreba în 1939 ce prevede dreptul internaţional cu privire la statutul oraşului Danzig şi al frontierei germano-poloneze. Nu există astăzi nici un dezacord cu privire la regulile internaţionale care se aplică în cazul drepturilor şi obligaţiilor Uniunii Sovietice şi ale Turciei cu referire la strâmtoarea Dardanele. Ceea ce era şi este în continuare esenţial în aceste controverse care evocă spectrul războiului nu sunt aplicarea şi interpretarea legii internaţionale aşa cum există ea în realitate, ci însăşi legitimitatea ordinii legale existente şi justificarea cererilor de schimbare a ei. Ceea ce Germania contesta în legătură cu Cehoslovacia, Danzig şi Polonia, iar Uniunea Sovietică în legătură cu Dardanelele nu era interpretarea legii internaţionale cu privire la aceste probleme, ci însăşi ordinea legală existentă în acel moment. Ceea ce Germania dorea atunci şi ceea ce Uniunea Sovietică doreşte acum este să înlocuiască vechea ordine legală cu una nouă. În cazul Germaniei, această pretenţie a fost respinsă de Marea Britanie şi Franţa. Incompatibilitatea dintre pretenţia instaurării unei noi ordini legale şi apărarea celei vechi a dus la declanşarea celui de-al doilea război mondial. Astăzi, acelaşi tip de pretenţie din partea Uniunii Sovietice, care capătă forma războaielor de eliberare naţională, şi rezistenţa pe care i-o opun puterile occidentale otrăvesc atmosfera internaţională.

În termeni politici, confruntările dintre ordinea legală existentă şi cererile de schimbare a ei sunt numai o manifestare a antagonismului dintre statu-quo şi politica imperialistă. Orice distribuţie particulară de putere, odată ce a atins un oarecare grad de stabilitate, este întărită printr-o ordine legală corespunzătoare. Această ordine legală nu numai că furnizează noului statu-quo deghizări ideologice şi justificări morale, ci îl protejează cu o redută de clauze juridice de siguranţă, a căror încălcare va duce la declanşarea mecanismelor de impunere a legii. Rolul tribunalelor judecătoreşti este de a pune în mişcare aceste mecanisme prin stabilirea cazurilor care justifică o astfel de acţiune, conform regulilor juridice în vigoare. Astfel, orice sistem legal este în mod necesar un aliat al statu-quoului, iar tribunalele nu pot decât să fie apărătorii săi. Această afirmaţie este valabilă atât pe scena internaţională, cât şi pe cea internă.

De câte ori problema este stabilirea drepturilor sau adaptarea intereselor în cadrul general acceptat al statu-quoului, tribunalele judecătoreşti vor decide în favoarea acuzatului sau a acuzatorului, după cum este cazul. Atunci când problema este menţinerea sau schimbarea în mod fundamental a statu-quoului, răspunsul tribunalelor trebuie să fie pregătit dinainte, fără ca o singură întrebare să ajungă să fie pusă : ele trebuie să decidă în favoarea statu-quoului existent şi să refuze orice pretenţie de schimbare. Tribunalele Franţei din anul 1790 nu ar fi putut să decidă abolirea monarhiei feudale şi să transforme Franţa într-o republică guvernată de clasa de mijloc mai mult decât ar fi putut, la 1800, o curte internaţională să-i ofere lui Napoleon dominaţia asupra Europei. Nu încape nici o îndoială că orice curte internaţională ar fi decis în 1938 în favoarea Cehoslovaciei, în 1939 în favoarea oraşului Danzig şi a Poloniei, în 1950 în favoarea Coreei de Sud, deci împotriva Germaniei, respectiv a Coreei de Nord. Din moment ce statu-quoul, în esenţa sa, este reglementat în termeni legali, legislaţia existentă îl favorizează, iar tribunalele pot numai să aplice legea în vigoare la cazul pus în discuţie.

A invoca legea internaţională şi tribunalele judecătoreşti internaţionale într-o criză în care mizele nu includ doar stabilirea drepturilor şi adaptarea intereselor în cadrul statu-quoului, ci însăşi supravieţuirea statu-quoului reprezintă mecanismul de soluţionare preferat de către statele care susţin statu-quoul. Legea şi tribunalele internaţionale sunt aliaţii lor naturali. În mod inevitabil, statele imperialiste se vor opune statu-quoului şi ordinii lui legale şi nu vor dori să supună controversa deciziei autoritare a unui tribunal judecătoresc internaţional. Pentru că acea curte nu le va putea satisface pretenţiile fără să distrugă însăşi fundaţia pe care se bazează autoritatea sa.

Caracterul conflictelor internaţionale : tensiuni şi dispute

Nu numai că disputele privind schimbarea statu-quoului nu vor fi supuse reglementării de către tribunalele internaţionale de justiţie, dar nici nu vor fi formulate în termeni legali, singurii termeni pe care tribunalele îi pot recunoaşte. În septembrie 1938, problema reală dintre Germania şi Cehoslovacia nu era suveranitatea asupra regiunilor sudete, ci dominaţia politică şi militară în Europa Centrală. Disputa asupra regiunilor sudete era numai un simptom din alte câteva ale acestei probleme. Dintre aceste simptome, cele mai importante au fost disputa cu Austria, care a culminat cu anexarea sa de către Germania în martie 1938, şi disputa cu Cehoslovacia din martie 1939, al cărei rezultat a fost impunerea unui protectorat german asupra întregii ţări.

Elementul principal, comun tuturor acestor simptome, era un conflict a cărui miză nu o constituiau cedările teritoriale şi ajustările legale în cadrul unui statu-quo recunoscut, ci însăşi supravieţuirea statu-quoului, distribuţia generală a puterii, totul sau nimic în ceea ce priveşte supremaţia în Europa Centrală. Disputele simptomatice din cadrul conflictului pentru putere puteau fi formulate în termeni legali de cereri, contracereri şi respingeri şi, astfel, puteau să intre sub incidenţa unui tribunal. Însă elementul principal al conflictului nu putea fi formulat în termeni legali, pentru că ordinea legală a cărei supravieţuire era ameninţată de pretenţiile de schimbare nu

deţinea nici un concept legal prin care aceste pretenţii să poată fi exprimate şi cu atât mai puţin un remediu legal prin care să fie satisfăcute.

La baza tuturor disputelor care presupun riscul unui război se află o tensiune între dorinţa de a păstra distribuţia de putere existentă şi cea de a o răsturna. Aceste dorinţe conflictuale, din motive deja discutate[2], sunt rareori exprimate în termeni proprii – termeni de putere –, ci sunt formulate în termeni morali şi legali. Reprezentanţii statelor vorbesc despre principii morale şi cereri legale. Vorbele lor se referă la conflictele de putere. Propunem să ne referim la conflictele de putere neformulate ca la „tensiuni" şi să numim conflictele formulate în termeni legali „dispute". O discuţie asupra relaţiilor tipice dintre tensiuni şi dispute va clarifica funcţia pe care tribunalele internaţionale o pot îndeplini pentru păstrarea păcii internaţionale. Pot fi distinse trei asemenea relaţii tipice.

Disputele pure

Uneori, între două state nu există nici un fel de tensiune, însă există dispute. Sau alteori, în ciuda existenţei unor tensiuni, disputele nu sunt legate de acestea. În acest caz, vorbim despre „dispute pure".

Să presupunem că Statele Unite şi Uniunea Sovietică ar fi implicate într-o dispută cu privire la rata de schimb între dolari şi ruble pentru personalul diplomatic al celor două state. În ciuda tensiunilor dintre cele două state, este plauzibil ca o asemenea dispută să fie supusă de către cele două părţi unui tribunal internaţional, care să emită o decizie oficială. Astfel, disputele pure sunt susceptibile de a fi reglementate prin decizii judecătoreşti.

Disputele cu substanţă de tensiune

Poate să existe însă o relaţie între o tensiune şi o dispută. O astfel de relaţie poate fi de două feluri. Substanţa disputei poate fi identică cu un anumit segment al substanţei tensiunii. Tensiunea poate fi comparată cu un aisberg, partea sa principală aflându-se sub apă, în timp ce vârful îi iese deasupra suprafeţei oceanului. Acel mic segment al tensiunii poate fi definit în termeni legali şi poate constitui subiectul unei dispute. Le vom numi „dispute cu substanţă de tensiune".

Una dintre marile probleme ale tensiunii dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică o constituie distribuţia de putere din Europa. Acordul de la Potsdam este un document legal care îşi propunea să rezolve aspectele legate de ocuparea şi administrarea Germaniei de către Aliaţi. Astfel, substanţa Acordului de la Potsdam era identică cu un segment din problema care constituia substanţa tensiunilor dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Disputa asupra interpretării Acordului de la Potsdam a avut o influenţă directă asupra ansamblului relaţiilor de putere dintre Statele Unite şi Uniunea

2. Vezi capitolul 7.

Sovietică. O interpretare favorabilă unui stat va contribui la sporirea puterii acestuia şi la diminuarea puterii celeilalte părţi, din cauză că tema în dispută a fost considerată o miză importantă în cadrul competiţiei pentru putere dintre cele două state.

A accepta reglementarea autoritară a unui tribunal internaţional, oricare ar fi ea, într-o asemenea dispută echivalează cu cedarea controlului asupra rezultatului competiţiei pentru putere. Nici un stat nu este dispus să meargă atât de departe. Din moment ce un tribunal nu poate să nu fie apărătorul statu-quoului formulat în termeni legali, decizia sa va oferi probabil o interpretare a legilor care să favorizeze statu-quoul. Astfel, tribunalul poate să înţeleagă miza disputei, dar nu poate să înţeleagă miza tensiunii. În ceea ce priveşte tensiunea, interpretarea unui document legal, precum Acordul de la Potsdam, nu constituie decât o etapă într-o dezbatere a cărei temă nu este interpretarea legii, ci justeţea existenţei sale.

Un tribunal, ca produs şi exponent al legii, nu are cum să decidă în problema reală a substanţei unei dispute care constituie, în acelaşi timp, şi substanţa unei tensiuni. Într-un anumit sens, un tribunal este parte a unei asemenea dispute. Tribunalul, identificat cu statu-quoul şi cu legea care îl reprezintă, nu are nici un standard de judecată care să transceadă conflictul dintre protejarea statu-quoului şi pretenţiile de schimbare a acestuia. Nu poate rezolva acest conflict, ci poate să susţină una dintre părţi. Sub masca unei reglementări imparţiale a problemei în cauză, o curte va decide aproape sigur în favoarea statu-quoului. Imposibilitatea tribunalelor de a depăşi limitările provenite din originile şi funcţiile lor constituie cauza reală a imposibilităţii de a decide între meritele relative ale statu-quoului şi ale unei noi distribuţii de putere.

Disputele ce reprezintă o tensiune

Cel de-al doilea tip de dispute care se află în relaţie cu o tensiune este cel mai semnificativ pentru această discuţie. Le numim „dispute care reprezintă o tensiune". Aparent, ele pot părea dispute pure. De fapt, disputele pure se transformă adesea în dispute care reprezintă o tensiune şi viceversa. Substanţa unei astfel de dispute nu are nici o legătură cu cea a tensiunii. Însă relaţia dintre tensiune şi dispută constă în funcţia lor reprezentativă şi simbolică.

Să luăm din nou în considerare exemplul disputei dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică cu privire la rata de schimb a dolarilor şi a rublelor pentru reprezentanţii diplomatici ai ambelor state. Disputa poate, aşa cum am văzut, să nu aibă nici o legătură cu tensiunea dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Însă se mai poate ca ambele state, angajate într-o competiţie vizând distribuţia de putere, să folosească această dispută pentru a o transforma într-o temă concretă de testare a puterii lor.

Problema fundamentală care separă Statele Unite şi Uniunea Sovietică – distribuţia generală de putere în lume – nu poate fi, din cauza motivelor morale şi ideologice deja menţionate[3], formulată în termeni de cereri şi contracereri. Folosind o terminologie din psihologia modernă, ea este „reprimată". Transferând baza incertă a relaţiei

3. Vezi capitolul 7.

dintre cele două state, tensiunea poate transmite agitaţia sa oricărei dispute, de orice tip şi de orice importanţă. Odată ce a avut loc acest lucru, disputa respectivă ia locul tensiunii în relaţiile dintre cele două state. Toată intensitatea emoţională şi toată duritatea inflexibilă a competiţiei pentru putere cu care statele evaluează tensiunea în timp de pace şi acţionează în timp de război sunt dezlănţuite în disputa respectivă.

Ceea ce nu pot face pe timp de pace statele în legătură cu acea tensiune vor face acum în legătură cu disputa în cauză. Disputa devine cazul-test, în care cererile şi contracererile reprezintă şi simbolizează poziţiile de putere ale statelor. Concesiile sunt excluse. Dacă un pretendent cedează, să spunem, o zecime din miza disputei, acest lucru echivalează cu dezvăluirea unei slăbiciuni proporţionale cu poziţia generală de putere. Este inacceptabil ca o parte să piardă totul. Pierderea obiectului disputei ar constitui echivalentul simbolic al pierderii bătăliei decisive sau a unui război. Ar constitui o înfrângere definitivă în competiţia generală pentru putere, dacă acea competiţie este înfăţişată în termenii disputelor. Astfel, fiecare stat va lupta cu tenacitate în problemele care vizează procedura şi prestigiul, de parcă însăşi existenţa sa naţională ar fi la mijloc. Şi, într-un sens simbolic, chiar este.

Mare-ntr-adevăr
Nu eşti când lupţi pentr-un temei nevrednic
Şi când, fiindu-ţi cinstea-n joc, găseşti
Pricină într-un pai[4].

Ori de câte ori o dispută se află într-o relaţie reprezentativă cu o tensiune, un acord în vederea reglementării disputei devine evident imposibil. Acest lucru este valabil în ceea ce priveşte un acord la care s-a ajuns prin negocieri diplomatice, care, în mod inevitabil, se desfăşoară printr-un compromis, în care fiecare cedează ceva şi primeşte altceva în schimb. Este la fel de valabil şi în cazul unei reglementări hotărâte printr-o decizie judecătorească oficială. Ceea ce s-a afirmat în acest sens despre disputele a căror substanţă o reprezintă o tensiune se aplică şi în cazul acestei categorii de dispute. Disputele care reprezintă o tensiune sunt considerate de către statele în cauză ca fiind însăşi tensiunea dintre ele. În mod similar, reglementarea juridică a acestei dispute va fi evaluată prin prisma efectelor pe care le are asupra tensiunii. Nici o naţiune, cu atât mai puţin una care se opune statu-quoului, nu va risca, din motivele deja discutate, să supună o dispută de acest tip – de fapt, însuşi miezul tensiunii – reglementării oficiale a unui tribunal.

Limitele funcţiei judecătoreşti

Astfel, am ajuns la concluzia că reglementarea disputelor politice – dispute care se află în relaţie cu o tensiune şi care au, prin urmare, ca miză distribuţia generală de putere dintre două state – nu poate fi rezolvată prin metode juridice. Această concluzie analitică

4. *Hamlet, prinţ al Danemarcei*, actul IV, scena 4, în *Shakespeare – opere complete*, vol. 5, traducere de Leon D. Leviţchi şi Dan Duţescu, p. 400.

este confirmată de comportamentul statelor. Am arătat deja preocuparea deosebită a statelor de a defini şi de a-şi condiţiona obligaţia de a supune disputele tribunalelor internaţionale[5]. Ele au această preocupare pentru că doresc să păstreze controlul decisiv asupra tipului de reglementare care va fi aplicată disputelor lor. După cum spunea regretatul prim-ministru al Indiei, Nehru, atunci când a respins o rezoluţie a Consiliului de Securitate al ONU, care cerea arbitrarea disputei dintre India şi Pakistan asupra Kashmirului: „Marile probleme politice – şi aceasta este o mare problemă politică – nu pot fi cedate astfel arbitrilor din ţări străine sau din orice ţară"[6].

Este semnificativ faptul că statele care au încheiat tratate de arbitraj fără nici un tip de limitări, subordonând astfel disputele de orice tip reglementării juridice, sunt cele între care apariţia conflictelor legate de distribuţia generală de putere şi, prin urmare, disputele politice sunt realmente imposibile. Astfel de tratate au fost încheiate, de exemplu, între Columbia şi Salvador, Peru şi Bolivia, Danemarca şi Olanda, Danemarca şi Italia, Danemarca şi Portugalia, Olanda şi China, Olanda şi Italia, Austria şi Ungaria, Franţa şi Luxemburg, Belgia şi Suedia, Italia şi Elveţia. Nici un stat care avea chiar şi cel mai mic motiv să anticipeze posibilitatea unui conflict politic cu un alt stat într-un viitor nu prea îndepărtat nu a acceptat o obligaţie legală prin care fiecare parte să supună disputele politice reglementării juridice.

Mai mult decât atât, dintre cele 20 de decizii ale Curţii Permanente de Arbitraj, nici una nu poate fi catalogată drept politică în sensul în care folosim acest termen de obicei. Dintre cele 30 de sentinţe şi 27 de recomandări formulate de Curtea Permanentă de Justiţie Internaţională[7], doar una poate fi numită politică: opinia cu caracter de recomandare în cazul Uniunii Vamale austro-germane. Am arătat deja că jurisdicţia Curţii în acest caz s-a bazat pe articolul 14 al Pactului Ligii Naţiunilor, care autoriza Consiliul Ligii să ceară Curţii emiterea de recomandări[8]. Având caracter consultativ, opinia cu caracter de recomandare crea obligaţii Consiliului, dar îi dădea libertatea să ia orice măsuri necesare în lumina propriei evaluări legale şi politice a situaţiei. Consiliul Ligii Naţiunilor a acţionat în acest caz ca un organ al statu-quoului. Poziţia Consiliului în această privinţă era inevitabilă, având în vedere alcătuirea sa şi funcţia politică executivă pe care se presupunea că o îndeplinea în cadrul Ligii Naţiunilor.

Această cerere de recomandare consultativă a aruncat Curtea într-o confuzie care a condus la cel mai mare dezastru intelectual din istoria sa. Faptul că au existat patru opinii diferite – şi că, din cincisprezece judecători, şapte au simţit nevoia să se identifice cu două dintre cele patru opinii, iar şapte şi-au exprimat o opinie contrară – ilustrează gradul confuziei. Nivelul dezastrului intelectual poate fi redat numai printr-o lectură atentă a opiniilor exprimate. Incapacitatea unui tribunal atât de competent de a aborda în mod adecvat cazul Uniunii Vamale austro-germane a constituit rezultatul inevitabil al naturii cazului respectiv.

---

5. Vezi pp. 308 şi urm.
6. *London Times*, 8 august 1952, p. 4.
7. Autori diferiţi folosesc cifre diferite. Noi le acceptăm pe cele ale lui Oppenheim-Lauterpacht, *op. cit.* (ediţia a şaptea, 1952), vol. II, pp. 80-88.
8. Vezi pp. 311-312.

Prin propunerea unificării vamale, Germania şi Austria contestau statu-quoul stabilit în 1919. Curtea Permanentă de Justiţie Internaţională era pregătită din punct de vedere teoretic să rezolve orice caz care apărea în cadrul statu-quoului existent. Ordinea legală a statu-quoului îi furniza instrumentele teoretice pentru îndeplinirea acestei sarcini. Confruntată cu o contestare a statu-quoului, Curtea a fost dezechilibrată de incapacitatea sa de a găsi temeiuri care să transceandă părerile părţilor pentru a judeca cererile şi contracererile. Fiind o instituţie a statu-quoului şi îndeplinind funcţii care aveau ca justificare legitimitatea acestuia, Curtea s-a văzut confruntată cu o sarcină pe care nici un tribunal nu este capabil s-o îndeplinească : să decidă asupra legitimităţii statu-quoului prin emiterea unei hotărâri privind legalitatea uniunii vamale austro-germane.

Judecătorul Anzilotti, prin opinia sa strălucită şi profund adecvată, a indicat problema politică esenţială cu care se confruntase Curtea şi pe care nu o putea rezolva cu mijloacele juridice aflate la dispoziţie : „Totul indică faptul că decizia depinde de deliberări, care sunt în majoritatea lor, dacă nu chiar în totalitatea lor, de natură economică şi politică. Astfel, ne putem întreba dacă într-adevăr Consiliul a dorit să obţină opinia Curţii asupra acestui aspect al problemei şi dacă aceasta este cea care ar trebui să-l lămurească... Curtea poate refuza, după părerea mea, să emită o judecată care ar obliga-o să se îndepărteze de la regulile esenţiale care îi guvernează activitatea judecătorească”[9]. Curtea nu a refuzat însă să emită o opinie şi, încercând să decidă asupra unui conflict între statu-quo şi pretenţiile de schimbare, s-a îndepărtat de la „regulile esenţiale care îi guvernează activitatea judecătorească”.

Curtea Internaţională de Justiţie a evitat această capcană în care a căzut Curtea Permanentă de Justiţie Internaţională. Când, în 1951, Marea Britanie a prezentat cazul Companiei petroliere anglo-iraniene, ea a refuzat să-şi asume jurisdicţia. Guvernul iranian naţionalizase proprietăţile companiei amintite, încălcând în mod evident tratatele în vigoare. Disputa dintre Iran şi Marea Britanie nu viza jurisdicţia legilor în vigoare, ci mai degrabă legitimitatea statu-quoului, sistematizată de legile în vigoare, în opoziţie cu legitimitatea noii ordini legale. După cum am văzut, un tribunal trebuie să-şi asume legitimitatea ordinii legale existente şi s-o apere prin hotărârile sale. Astfel, era perfect logic ca Marea Britanie, interesată să menţină statu-quoul, să apeleze la Curtea Internaţională de Justiţie, iar Iranul, interesat să conteste acel statu-quo, să refuze jurisdicţia Curţii. Acceptând că are jurisdicţie, Curtea ar fi putut decide doar în favoarea Marii Britanii, fără să ia în considerare aspectele importante ale cazului. Declinând jurisdicţia din motive tehnice, Curtea a recunoscut implicit limitele funcţiilor judecătoreşti de care ne ocupăm aici.

În fine, probabil cea mai impresionantă dovadă empirică pentru analiza anterioară ne este oferită de relaţiile dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică, aşa cum au evoluat ele de la sfârşitul celui de-al doilea război mondial. A fost intens dezbătut faptul că este extrem de dificil de definit problema fundamentală care a separat Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Nu este vorba de Germania, Cuba, Coreea sau Vietnam. Nu este vorba nici de toate la un loc. În plus, problema fundamentală nu

9. *P.C.I.J.*, seria A/B, nr. 41, pp. 68-69.

poate fi definită în termenii conflictului dintre două ideologii şi două sisteme de guvernământ antagonice, deoarece acest conflict a existat vreme de 25 de ani fără să aibă pe scena internaţională repercusiunile la care asistăm astăzi. Aspectele menţionate, luate fie separat, fie împreună, nu pot explica nici profunzimea şi înverşunarea conflictelor care copleşesc Statele Unite şi Uniunea Sovietică oriunde se întâlnesc şi nici impasul în care ajunge orice efort al lor de a reglementa aceste conflicte prin mijloace paşnice.

Existenţa unei tensiuni care învăluie întreaga planetă poate explica particularităţile conflictelor specifice. Această tensiune oferă energia vitală care pulsează în toate aspectele, mici sau mari, ce despart Statele Unite şi Uniunea Sovietică şi le imprimă aceeaşi coloratură, aceeaşi temperatură şi aceleaşi particularităţi. Într-adevăr, ea este problema fundamentală, iar toate celelalte probleme menţionate anterior sunt doar ramificaţii sau reprezentări simbolice. Disputa dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică referitoare la distribuţia de putere din întreaga lume exclude soluţionarea separată a altei dispute dintre cele două state. Din acelaşi motiv, ea exclude reglementarea juridică a acestor dispute.

Prin intermediul consideraţiilor de ordin analitic şi empiric, am ajuns la concluzia că disputele care pot cel mai probabil să ducă la război nu pot fi reglementate prin metode juridice. Deoarece ele sunt ramificaţii sau reprezentări simbolice ale unei tensiuni, adevărata problemă este cea a menţinerii statu-quoului sau cea a răsturnării lui. Nici un tribunal, intern sau internaţional, nu este capabil să reglementeze această problemă. Apelul la modul în care chestiunea este reglementată de obicei în sfera politicii interne arată, dintr-o nouă perspectivă, cât de eronată este analogia dintre funcţia pacificatoare a tribunalelor interne şi cea a tribunalelor internaţionale.

26. Schimbarea paşnică

Schimbarea paşnică în cadrul statului

Tensiunile sunt un fenomen universal al vieţii sociale. Ele apar atât în sfera afacerilor interne, cât şi în cea a afacerilor externe. Şi în sfera afacerilor interne, un statu-quo este instituit şi perpetuat printr-un sistem juridic. Forţele sociale ostile acestui statu-quo apar şi încearcă să-l răstoarne prin schimbarea sistemului juridic. Tribunalele nu sunt cele care rezolvă problema ; ele acţionează ca agenţi ai statu-quoului. În lupta dintre dorinţa de schimbare şi statu-quo, cauza schimbării este susţinută, atunci când apare, de puterea legislativă, uneori chiar şi de cea executivă. Astfel, tensiunea dintre statu-quo şi nevoia de schimbare se rezolvă adesea în sfera afacerilor interne în urma unui conflict între tribunale, în calitate de apărătoare ale statu-quoului, şi puterea legislativă, ca promotoare a schimbării.

Această afirmaţie este valabilă în cazul marilor controverse din istoria modernă în care s-au manifestat tensiunile. Astfel, statu-quoul feudal şi nevoia de schimbare exprimată de clasele de mijloc s-au manifestat în secolul al XIX-lea în Marea Britanie prin rivalitatea dintre tribunale şi Parlament. În domeniul intelectual, această rivalitate a fost prevestită de polemica purtată de Bentham, apostolul reformei prin legislaţie, împotriva lui Blackstone, apărătorul conservator al dreptului comun şi al tribunalelor sale. Un conflict similar a avut loc în Statele Unite în primele decade ale secolului XX, când doctrina economică „laissez faire" a fost apărată de tribunale împotriva legislaţiei sociale şi de reglementare. În ambele cazuri, schimbarea a triumfat, iar tribunalele au devenit apărătoarele noului statu-quo.

Trei factori au făcut posibilă această schimbare paşnică : 1) capacitatea opiniei publice de a se exprima liber ; 2) capacitatea instituţiilor sociale şi politice de a absorbi presiunea opiniei publice şi 3) capacitatea statului de a proteja noul statu-quo de o schimbare violentă.

Atât în Anglia secolului al XIX-lea, cât şi în America secolului XX, opinia publică şi-a exprimat dorinţa de schimbare pe cale verbală şi prin materiale tipărite, prin eforturi organizate şi reacţii spontane. Sub impactul acestor forme de exprimare, climatul moral al comunităţii s-a schimbat, aprobând nevoia de schimbare şi depreciind statu-quoul şi pe apărătorii acestuia. Nici o instituţie politică sau socială nu a putut scăpa de influenţa totală a acestui climat moral. Tocmai în această transformare intangibilă a valorilor morale găsim cea mai puternică forţă de promovare a schimbării statu-quoului.

Opinia publică a avut nu numai ocazia de a da glas dorinţei sale de schimbare, ci şi posibilitatea de a intra în competiţie cu apărătorii statu-quoului în procesul de creare a legilor care fie susţineau, fie schimbau statu-quoul. Această competiţie a luat forma alegerilor pentru corpul legislativ sau a campaniilor pentru anumite părţi de legislaţie în cadrul acestui corp. Astfel, forţele sociale care cereau schimbarea au fost direcţionate spre instituţiile parlamentare. În cadrul acestora, ele s-au angajat cu rivalii lor într-o competiţie paşnică, iar învingătorul a fost desemnat potrivit standardelor obiective ale votului majoritar, acceptate de toate părţile implicate încă de la început. Pe această cale, statu-quoul a fost schimbat în aceste două situaţii spectaculoase fără a cauza întreruperea continuităţii proceselor legale şi fără a pune în pericol pacea şi ordinea socială.

În cele din urmă, autoritatea şi puterea statului au fost pregătite să impună orice decizie legală rezultată în urma competiţiei dintre grupurile sociale şi facţiunile politice, cu condiţia ca ordinea legală să fie în conformitate cu cerinţele minime ale unui consens moral pe care este fondată întreaga structură a instituţiilor publice. Nivelul de pregătire a statului şi superioritatea sa inatacabilă nu numai că au descurajat grupurile minoritare în tentativele lor de a se opune prin mijloace violente unui statu-quo existent, dar, în acelaşi timp, au impus două restricţii foarte importante pentru opinia publică. Datorită caracteristicilor sus-menţionate, statul a împiedicat acele părţi influente ale opiniei publice să avanseze cereri atât de drastice, încât să fie inacceptabile pentru alte grupuri influente din opinia publică, cereri pe care statul nu le-ar fi putut impune decât cu riscul unei opoziţii violente. De asemenea, statul a acţionat ca un stimulent foarte puternic în favoarea compromisului în cadrul corpurilor legislative conştiente de puterea statului şi de limitele sale. Statul poate şi va impune acele legi care nu eludează cerinţele morale minime şi care nu duc la dezintegrarea proprie prin anarhie şi război civil.

Acesta este procesul normal al schimbării sociale într-o societate liberă. Este evident că el nu poate fi îndeplinit de nici o instituţie care renunţă la îndatoririle sale obişnuite. Forţele sociale, care reuşesc să-şi materializeze nevoile şi să le transforme în principii ale dreptăţii, sunt cele care controlează opinia publică. Influenţa opiniei publice, care impregnează toate domeniile, determină valorile morale şi deciziile corpului legislativ, la fel cum, pe termen lung, influenţează puterea judecătorească şi cea executivă. Instituţiile legislative, judecătoreşti şi executive sunt instrumente ale opiniei publice. Toate îndeplinesc aceeaşi funcţie în interesul opiniei publice : asigurarea unor căi paşnice şi ordonate pentru prezentarea şi analizarea cererilor, pentru evaluarea lor în lumina principiilor dreptăţii general acceptate şi pentru transformarea în realitate a celor care au fost recunoscute ca fiind legitime.

Contribuţia corpurilor legislative în acest proces de schimbare este în primul rând aceea a unui forum pentru prezentarea publică a punctelor de vedere divergente şi pentru ratificarea unei alegeri deja făcute de o societate neorganizată. Am fi naivi să credem că tensiunea dintre statu-quo şi schimbare, atunci când apare, trebuie doar să fie prezentată corpului legislativ, care va rezolva această problemă fie prin adoptarea, fie prin respingerea unei legi. În acest proces de schimbare paşnică, instituţiile legislative joacă un rol indispensabil, dar secundar.

Orice contribuţie a tribunalelor la procesul unei schimbări paşnice de la un statu-quo la altul este determinată de climatul moral care domneşte în sălile de judecată, dar şi în Congres, la Casa Albă sau în casele cetăţenilor obişnuiţi. Întrucât, după cum am arătat, pot doar aplica legea aşa cum este ea, tribunalele nu pot face nimic altceva în afară de a fi instrumentele statu-quoului. Însă, de îndată ce legislativul a adoptat o nouă lege care întruchipează un nou statu-quo, puterea judecătorească poate accelera şi uşura tranziţia de la un statu-quo la altul sau o poate întârzia, punând astfel în pericol progresul paşnic. Cu alte cuvinte, puterea judecătorească poate să reziste în faţa schimbării inevitabile sau poate contribui la realizarea sa paşnică. Adoptarea unuia sau a altuia dintre aceste roluri de către tribunale depinde de puterea şi de ideile imuabile ale opiniei publice, dar şi de receptivitatea tribunalelor faţă de opinia publică.

Într-o democraţie, ramura executivă a unui guvern poate influenţa şi dirija opinia publică şi poate face ca presiunea ei să se resimtă şi asupra altor ramuri ale guvernării. Executivul nu poate face schimbări majore prin eforturi proprii. Funcţia sa principală este aceea de a impune deciziile pe care le-au luat alte departamente ale guvernului. Într-o dictatură, pe de altă parte, toate funcţiile guvernării sunt adunate în mâinile executivului, care decide şi impune în acelaşi timp. Ar fi totuşi o greşeală să credem că un dictator poate decide după bunul său plac, fără a lua în considerare opinia publică. Într-adevăr, el poate să manipuleze opinia publică prin folosirea eficientă a mijloacelor de comunicare asupra cărora exercită un control total. Însă, pentru ca propaganda sa să fie eficientă, nu trebuie să se îndepărteze prea tare de experienţa de viaţă a supuşilor săi. Dictatorul trebuie în acest caz fie să deformeze aceste realităţi cu ajutorul propagandei, fie să-şi adapteze propaganda pentru a corespunde acestor experienţe. În orice caz, chiar şi un dictator este expus presiunii opiniei publice, pe care nu o poate modela în totalitate şi nici nu o poate ignora.

Acesta este, într-o prezentare schematică, procesul schimbării paşnice în domeniul afacerilor interne. El permite tensiunilor să se manifeste prin controverse publice, campanii electorale, dezbateri parlamentare şi crize guvernamentale, în locul conflagraţiilor violente. Dacă se întâmplă ca acest proces să nu funcţioneze sau să funcţioneze prost, situaţia internă va fi asemănătoare condiţiilor de pe scena internaţională. Cererile de schimbare, neputându-se manifesta în competiţia de pe piaţă, în lupte electorale sau legislative, se mută în subteran. Controversele legate de statu-quo şi de dorinţa de schimbare devin tensiuni care afectează disputele similare celor pe care le-am întâlnit în contextul internaţional. Societatea internă va intra astfel într-o stare prerevoluţionară sau chiar revoluţionară. Grupurile din cadrul populaţiei care susţin statu-quoul se vor opune celor ce susţin schimbarea sub forma a două tabere armate care, neavând posibilitatea de a apela la arbitrajul votului majoritar sau al standardelor normale de justiţie, vor căuta o decizie prin războiul economic sau militar.

Distribuţia puterii în interiorul societăţii stabileşte dacă o astfel de situaţie degenerează cu adevărat într-o revoluţie sau într-un război civil. Am arătat într-un alt context că tehnologia modernă a războiului şi a comunicaţiilor face ca revoluţiile populare să fie foarte puţin probabile[1]. Riscul loviturilor de stat violente este mult

1. Vezi pp. 405 şi urm.

mai mare. În loc ca o parte a populaţiei să se revolte împotriva guvernului susţinut de o altă parte a populaţiei, este mult mai probabil ca un segment al aparatului guvernamental, în special forţele armate, să încerce să câştige controlul asupra întregului guvern.

Este important pentru această discuţie să recunoaştem faptul că nu tribunalele interne sunt cele care rezolvă paşnic disputele ce ar putea duce la revoluţie sau la război civil. Atunci când cazul Dred Scott, care viza problema răspândirii teritoriale a sclaviei, s-a aflat în faţa Curţii Supreme a Statelor Unite, aceasta a decis în favoarea statu-quoului. Totuşi, decizia nu a rezolvat nimic. Nici un tribunal legal nu ar fi putut stabili miza în cazul Dred Scott. Chiar şi societatea ca întreg era incapabilă să găsească o rezolvare paşnică a conflictului dintre statu-quo şi nevoia de schimbare. Acest lucru s-a produs din cauză că acel conflict ataca tocmai distribuţia de putere dintre Nordul şi Sudul Statelor Unite. În ceea ce priveşte problemele sclaviei şi ale relaţiilor dintre guvernul federal şi cel statal, conflictul a redeschis problema consensului moral pe care era construită structura politică a Statelor Unite. Astfel, problema se adresa societăţii ca întreg, şi nu unui tribunal sau legislativului. Societatea americană a dat două soluţii incompatibile, care au făcut conflictul inevitabil.

Funcţia vitală a schimbării paşnice în cadrul statului este îndeplinită de societate ca un tot, şi nu de o singură instituţie separată. Consensul moral al societăţii, susţinut de autoritatea şi de puterea materială a guvernului, se va folosi de toate instituţiile sociale şi politice pentru a construi o stare a lucrurilor conformă cu propria concepţie despre dreptate. În cadrul acestui proces de schimbare paşnică, corpurile legislative au un rol deosebit de important doar dacă sunt instituţii libere, aşa cum este cazul în societăţile democratice. Dar, la rândul lor, corpurile legislative sunt instituţii ale societăţii ca întreg. Fără susţinere socială, legile pe care le adoptă nu au puterea de a aduce schimbarea dorită. Istoria legislativă este plină de legi – de exemplu, legile antitrust, care, deşi adoptate de legislativ şi înscrise în codurile de legi, au eşuat în atingerea scopurilor propuse pentru că lipseşte consensul moral care să le susţină. Astfel, corpurile legislative nu sunt cu nimic mai capabile decât tribunalele în ceea ce priveşte schimbarea paşnică a vechiului statu-quo doar prin îndeplinirea mecanică a funcţiilor lor tehnice. Cu alte cuvinte, legislaţia nu este cu nimic mai eficientă decât o decizie judecătorească atunci când societatea se confruntă cu cea mai importantă provocare: schimbarea distribuţiei de putere în cadrul societăţii, fără a pune în pericol procesele paşnice şi ordonate de care depinde binele ei public.

Schimbarea paşnică în relaţiile internaţionale

O lecţie importantă poate fi învăţată din analogia dintre procesele legislative ale societăţilor interne şi internaţionale. Însă aceasta nu este lecţia pe care au învăţat-o adepţii rezolvării pe cale judecătorească a disputelor internaţionale. Tribunalele interne nu pot şi nu au cum să îndeplinească funcţia pe care le-o atribuie adepţii rezolvării juridice a disputelor. Ele nu pot să aplaneze paşnic dispute care ar putea să

conducă la conflagraţii violente. Forţele şi instituţiile care îndeplinesc această funcţie în cazul societăţii interne nu există pe scena internaţională.

După cum am arătat[2], nu mai există un consens moral internaţional pe care naţiunile aflate în conflict să-l folosească drept standard comun de justiţie pentru rezolvarea disputelor. Lipsa acestui consens moral a împiedicat îndeplinirea prevederilor, pe care le întâlnim în multe tratate de arbitraj şi chiar în statutul Curţii Internaţionale de Justiţie, conform cărora tribunalele internaţionale pot, în anumite condiţii, să decidă nu doar în baza legilor internaţionale, ci şi *ex aequo et bono*, adică potrivit principiilor general acceptate de dreptate şi echitate. Aceste prevederi sunt solide deoarece recunosc existenţa unor dispute care nu pot fi rezolvate pe cale juridică, pe baza legilor internaţionale existente. Pe de altă parte, ele sunt şi fragile, deoarece presupun faptul că problemele ridicate de acest tip de dispute pot fi rezolvate pur şi simplu prin autorizarea tribunalelor să decidă pornind de la regulile înscrise în legile internaţionale, iar mai apoi să invoce unele principii generale ale echităţii şi dreptăţii. Tribunalele internaţionale pot invoca asemenea principii doar dacă ele există. Nu le pot inventa şi nu pot apela la ele ca la un *deus ex machina*, gata să intervină de fiecare dată când un tribunal internaţional este prins între un statu-quo şi dorinţa de schimbare. Societatea internaţională se află în căutarea unor standarde de justiţie general acceptate, care să permită aprecierea şi evaluarea consecinţelor apărării şi atacului statu-quoului. A împuternici un tribunal să apeleze la asemenea standarde este de prea puţin ajutor dacă standardele care trebuie folosite nu există.

Societatea internaţională nu dispune de corpuri legislative care ar putea îndeplini, în cadrul unui proces de schimbare paşnică, funcţiile corespunzătoare celor deţinute de instituţii similare la nivel intern. Articolul 19 al Pactului Ligii Naţiunilor şi articolele 10 şi 14 din Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite au încercat să ofere un instrument pentru schimbarea paşnică. Conform articolului 19 al Pactului, „Adunarea poate din când în când să ceară reconsiderarea de către membrii Ligii a tratatelor care au devenit inaplicabile şi analizarea situaţiilor internaţionale a căror desfăşurare poate pune în pericol pacea lumii". Articolul 10 al Cartei stabileşte că „Adunarea Generală poate discuta orice chestiuni sau cauze care intră în cadrul prezentei Carte [...] şi [...] poate face recomandări membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite sau Consiliului de Securitate ori membrilor Organizaţiei şi Consiliului de Securitate în asemenea chestiuni sau cauze". Articolul 14 al Cartei se referă specific la „aplanarea paşnică a oricărei situaţii, indiferent de origine, pe care [Adunarea Generală] o consideră de natură a dăuna bunăstării generale sau relaţiilor prieteneşti dintre naţiuni".

Articolul 19 al Pactului Ligii Naţiunilor

În ceea ce priveşte articolul 19, Frederick S. Dunn aprecia pe bună dreptate că acesta „a fost mort din faşă"[3]. Articolul 19 a fost invocat formal o singură dată, de către Bolivia împotriva statului Chile, în 1920. Din cauza unui raport nefavorabil al unei

2. Vezi pp. 278 şi urm.
3. *Peaceful Change* (Council on Foreign Relations, New York, 1937), p. 111.

comisii de jurişti numite de Adunarea Ligii Naţiunilor, Bolivia şi-a retras cererile şi până în 1929 a refuzat să mai participe la lucrările Ligii.

În raportul său, comisia de jurişti a stabilit două puncte importante : unul evident, celălalt limitând serios aplicabilitatea articolului 19. Raportul declara ceea ce implica textul articolului 19 în mod evident – faptul că Adunarea Generală nu avea nici o autoritate să modifice tratatele cu prevederi obligatorii pentru semnatari, întrucât asemenea modificări ţineau exclusiv de competenţa părţilor implicate, şi că putea doar să ofere sfaturi membrilor Ligii. Condiţia pentru a putea oferi astfel de sfaturi în ceea ce priveşte aceste tratate era inaplicabilitatea lor. Comisia definea inaplicabilitatea tratatelor ca fiind intervenţia unor schimbări morale şi materiale radicale, astfel încât „aplicarea lor încetează să mai fie raţional posibilă"[4]. O situaţie de acest fel, în care perpetuarea statu-quoului este atât de evidentă, încât corespunde acestor cerinţe, este cu adevărat extrem de rară.

Să presupunem totuşi că Adunarea i-ar fi sfătuit pe membrii implicaţi să reconsidere un tratat sau să analizeze o situaţie care ameninţa pacea. Părţile erau libere să accepte sau să respingă această recomandare. Dacă acceptau recomandarea de bunăvoie, putem presupune cu siguranţă că miza nu era vitală şi că presiunile, încurajările venite din exterior sau un mecanism de salvare a reputaţiei le-ar fi determinat să cadă de acord asupra reconsiderării tratatului sau a analizării situaţiei. Cu toate acestea, analiza nu înseamnă înţelegere. Părţile ar fi putut să analizeze tratatul sau situaţia şi, astfel, să se supună recomandărilor Adunării ; dar puteau să nu ajungă la o înţelegere, iar articolul 19 nu învestea Adunarea cu nici o autoritate care să-i permită impunerea unei soluţii în acest caz.

Rămâne o întrebare deschisă dacă Adunarea putea să adopte recomandări în baza articolului 19 doar în urma unui vot unanim sau dacă un vot majoritar ar fi fost suficient. Dacă presupunem că era necesară unanimitatea, Adunarea ar fi fost incapabilă să emită recomandări dacă un singur stat se opunea. Dacă, pe de altă parte, părţile implicate s-ar fi înţeles în prealabil în ceea ce priveşte reconsiderarea statu-quoului, ele nu ar mai fi avut nevoie de recomandări în acest sens, iar dezbaterile în conformitate cu articolul 19 ar fi fost lipsite de scop.

Dacă presupunem însă că un vot majoritar era suficient, situaţia ar fi fost similară celei despre care am aflat că viciază funcţionarea practică a securităţii colective[5]. În orice situaţie în care este ameninţată perpetuarea statu-quoului, este probabil să asistăm la o divizare în două tabere a comunităţii naţiunilor. Un grup va favoriza perpetuarea statu-quoului ; celălalt va cere răsturnarea lui. Care dintre grupuri dispune de o majoritate numerică este evident o chestiune irelevantă. Singurul lucru care contează într-o societate de naţiuni suverane este locul unde se găseşte puterea preponderentă. O minoritate de mari puteri va ignora cu siguranţă recomandarea unei majorităţi formate din puteri slabe şi medii ; recomandarea unei majorităţi pregătite să folosească o forţă copleşitoare va atrage atenţia minorităţii. De fapt, este mult mai probabil ca două tabere cu puteri nu foarte disproporţionate să se opună una alteia. Într-o asemenea situaţie,

4. *Journal of the Second Assembly of the League of Nations*, 1921, p. 218.
5. Vezi capitolul 24.

problema nu ar putea fi decisă de recomandarea naţiunilor care se opun statu-quoului şi care ar fi putut să aibă o majoritate în Adunarea Ligii Naţiunilor.

Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite

Consideraţiile de mai sus, pur speculative, cu privire la articolul 19 din Pactul Ligii Naţiunilor au fost testate de funcţionarea propriu-zisă a organismelor Organizaţiei Naţiunilor Unite. Articolul 18, paragraful 2 al Cartei stabileşte că Adunarea Generală a Organizaţiei Naţiunilor Unite poate face recomandări, în virtutea articolelor 10 şi 14, cu o majoritate de două treimi dintre membrii prezenţi care îşi exprimă votul. Deşi mult mai largi şi mai vagi în exprimare decât articolul 19 din pact, articolele 10 şi 14 ale Cartei sunt menite să îndeplinească pentru Organizaţia Naţiunilor Unite aceeaşi funcţie pe care ar fi trebuit s-o îndeplinească articolul 19 pentru Liga Naţiunilor : aceea de a deschide drumul legal către schimbarea paşnică. Adunarea Generală a ONU s-a folosit de foarte multe ori de această putere de a face recomandări. Multe dintre acestea fie nu aveau relevanţă pentru problema schimbării paşnice, fie aveau ca scop menţinerea statu-quoului prin asigurarea şi restaurarea păcii. Câteva cazuri care au ajuns în faţa Adunării Generale au ridicat totuşi problema schimbării paşnice – de exemplu, Palestina, Coreea, Germania, Austria, Ungaria, Tunisia, Maroc, Algeria, provincia Irian din Indonezia, provincia Formosa, Cipru, Canalul Suez, Iordania, Liban şi fostele colonii italiene. Rezultatul, în ansamblu, a fost unul negativ, după cum era de altfel de aşteptat.

Pe de altă parte, o recomandare de schimbare a statu-quoului acceptat de ambele părţi este superfluă ; acceptarea sa demonstrează că orice neînţelegeri care au existat între părţi nu au afectat distribuţia puterii asupra căreia s-au înţeles părţile interesate. În plus, o recomandare de schimbare a statu-quoului căruia i se opune una dintre părţi fie va rămâne moartă în faşă, fie va trebui impusă. Astfel, pentru ca o recomandare să fie eficientă, o decizie trebuie susţinută printr-o politică de forţă. Scopul cererilor Adunării Generale a fost ca transformarea recomandărilor în decizii să fie făcută de către singura instituţie a Organizaţiei Naţiunilor Unite căreia Carta îi dă puterea de a folosi forţa : Consiliul de Securitate. Întrucât acesta nu a fost capabil să folosească forţa, recomandările Adunării Generale au rămas inutile.

Dacă părţile implicate nu ajung la un acord, schimbarea paşnică rămâne posibilă doar în condiţiile ideale ale securităţii colective, în cadrul căreia forţa copleşitoare este îndreptată împotriva părţii aflate în dezacord. Întrucât, după cum am văzut, realizarea acestor condiţii este foarte puţin probabilă, mecanismele pentru schimbare paşnică oferite de organizaţiile internaţionale moderne sunt sortite să fie în general inutile. Dacă ele sunt totuşi puse în practică, fie nu va exista nici o schimbare, fie schimbarea care se va produce nu va fi paşnică. Cu alte cuvinte, fie recomandările în favoarea schimbării nu vor fi impuse, fie situaţia va fi decisă în urma unui război între partea care susţine schimbarea şi cea care i se opune. Situaţia nu poate fi alta într-o societate formată din naţiuni suverane, deoarece acestea sunt puse în mişcare mai degrabă de ceea ce consideră că este interesul lor naţional decât de fidelitatea lor faţă de un bine comun care nu poate exista, în calitate de standard comun de justiţie, în societatea naţiunilor.

problema nu ar putea fi decisă de recomandarea naţiunilor care se opun statu-quoului şi care ar fi putut să aibă o majoritate în Adunarea Ligii Naţiunilor.

Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite

Consideraţiile de mai sus, pur speculative, cu privire la articolul 19 din Pactul Ligii Naţiunilor au fost testate de funcţionarea propriu-zisă a organismelor Organizaţiei Naţiunilor Unite. Articolul 18, paragraful 2 al Cartei stabileşte că Adunarea Generală a Organizaţiei Naţiunilor Unite poate face recomandări, în virtutea articolelor 10 şi 14, cu o majoritate de două treimi dintre membrii prezenţi care îşi exprimă votul. Deşi mult mai largi şi mai vagi în exprimare decât articolul 19 din pact, articolele 10 şi 14 ale Cartei sunt menite să îndeplinească pentru Organizaţia Naţiunilor Unite aceeaşi funcţie pe care ar fi trebuit s-o îndeplinească articolul 19 pentru Liga Naţiunilor : aceea de a deschide drumul legal către schimbarea paşnică. Adunarea Generală a ONU s-a folosit de foarte multe ori de această putere de a face recomandări. Multe dintre acestea fie nu aveau relevanţă pentru problema schimbării paşnice, fie aveau ca scop menţinerea statu-quoului prin asigurarea şi restaurarea păcii. Câteva cazuri care au ajuns în faţa Adunării Generale au ridicat totuşi problema schimbării paşnice – de exemplu, Palestina, Coreea, Germania, Austria, Ungaria, Tunisia, Maroc, Algeria, provincia Irian din Indonezia, provincia Formosa, Cipru, Canalul Suez, Iordania, Liban şi fostele colonii italiene. Rezultatul, în ansamblu, a fost unul negativ, după cum era de altfel de aşteptat.

Pe de altă parte, o recomandare de schimbare a statu-quoului acceptat de ambele părţi este superfluă ; acceptarea sa demonstrează că orice neînţelegeri care au existat între părţi nu au afectat distribuţia puterii asupra căreia s-au înţeles părţile interesate. În plus, o recomandare de schimbare a statu-quoului căruia i se opune una dintre părţi fie va rămâne moartă în faşă, fie va trebui impusă. Astfel, pentru ca o recomandare să fie eficientă, o decizie trebuie susţinută printr-o politică de forţă. Scopul cererilor Adunării Generale a fost ca transformarea recomandărilor în decizii să fie făcută de către singura instituţie a Organizaţiei Naţiunilor Unite căreia Carta îi dă puterea de a folosi forţa : Consiliul de Securitate. Întrucât acesta nu a fost capabil să folosească forţa, recomandările Adunării Generale au rămas inutile.

Dacă părţile implicate nu ajung la un acord, schimbarea paşnică rămâne posibilă doar în condiţiile ideale ale securităţii colective, în cadrul căreia forţa copleşitoare este îndreptată împotriva părţii aflate în dezacord. Întrucât, după cum am văzut, realizarea acestor condiţii este foarte puţin probabilă, mecanismele pentru schimbare paşnică oferite de organizaţiile internaţionale moderne sunt sortite să fie în general inutile. Dacă ele sunt totuşi puse în practică, fie nu va exista nici o schimbare, fie schimbarea care se va produce nu va fi paşnică. Cu alte cuvinte, fie recomandările în favoarea schimbării nu vor fi impuse, fie situaţia va fi decisă în urma unui război între partea care susţine schimbarea şi cea care i se opune. Situaţia nu poate fi alta într-o societate formată din naţiuni suverane, deoarece acestea sunt puse în mişcare mai degrabă de ceea ce consideră că este interesul lor naţional decât de fidelitatea lor faţă de un bine comun care nu poate exista, în calitate de standard comun de justiţie, în societatea naţiunilor.

27. Guvernarea internaţională

Toate remediile pentru anarhia internaţională şi război discutate până acum sunt soluţii specifice. Ele se adresează unei anumite probleme, în cazul căreia lipsa de ordine la nivel internaţional şi înclinaţia către război sunt manifeste, şi-şi propun să rezolve problema generală a ordinii internaţionale şi a păcii prin soluţionarea acelei probleme particulare. Guvernarea internaţională se datorează recunoaşterii faptului că pacea şi ordinea sunt produsele unei legături comune, care uneşte o societate integrată sub o autoritate comună şi o concepţie asupra dreptăţii unanim împărtăşite, nu a unui anumit dispozitiv destinat soluţionării unei probleme. Misiunea oricărei tentative de a crea o guvernare internaţională este aceea de a stabili o asemenea autoritate într-o societate de state suverane şi de a crea o astfel de concepţie asupra dreptăţii.

Fiecare dintre cele trei războaie mondiale din ultimul secol şi jumătate a fost urmat de încercarea de a înfiinţa o guvernare internaţională. Eşecul total în menţinerea ordinii şi păcii internaţionale a determinat un efort colectiv de a asigura pacea şi ordinea internaţională. Sfânta Alianţă a urmat războaielor napoleoniene ; Liga Naţiunilor, primului război mondial ; Organizaţia Naţiunilor Unite, celui de-al doilea război mondial. Trei întrebări ar putea fi puse cu privire la aceste încercări de guvernare internaţională : 1) Unde este învestită autoritatea de a guverna – sau cine va guverna ? ; 2) Pe baza cărui principiu al dreptăţii se va orienta guvernarea – sau care este concepţia binelui comun care va trebui realizată de aceasta ? ; 3) În ce măsură a fost capabilă guvernarea să menţină ordinea şi pacea ?

Sfânta Alianţă

Istoric

Forma de guvernare internaţională denumită generic Sfânta Alianţă se baza pe trei tratate : Tratatul de la Chaumont din 9 martie 1814, Cvadrupla Alianţă semnată la Paris pe 20 noiembrie 1815 şi Tratatul Sfintei Alianţe din 26 septembrie 1815. Prin Tratatul de la Chaumont, Austria, Marea Britanie, Prusia şi Rusia încheiau o alianţă pentru 20 de ani, pentru a împiedica dinastia napoleoniană să se întoarcă în Franţa şi pentru a garanta înţelegerile teritoriale ce urmau să fie încheiate la sfârşitul războiului împotriva lui Napoleon. Cvadrupla Alianţă a reafirmat prevederile Tratatului de la

Chaumont și, prin articolul VI, a pus bazele principiilor așa-numitei „guvernări prin congrese" sau „diplomații prin conferințe"[1].

Spre deosebire de Cvadrupla Alianță – care reprezenta, în forma ei, legea constituțională a conducerii internaționale a Sfintei Alianțe –, Tratatul Sfintei Alianțe, de la care guvernarea internațională își trage numele, nu conținea în sine nici un principiu de guvernare. El proclama aderarea tuturor conducătorilor la principiile creștinismului, plasându-L pe Dumnezeu în postura de suveran al lumii. Tratatul este plin de fraze precum „serviciu reciproc", „bunăvoință inalterabilă", „afecțiune reciprocă", „caritate creștină" sau „fraternitate indisolubilă". Semnată la început de monarhii din Austria, Prusia și Rusia, Sfânta Alianță i-a avut apoi pe mai toți conducătorii europeni printre semnatari, cu excepția Papei și a sultanului[2]. Inspirat clar de țarul Alexandru I al Rusiei, Tratatul reafirma unitatea morală a Europei. Reafirmarea unui consens moral între națiuni este principala funcție pe care a îndeplinit-o Tratatul Sfintei Alianțe.

Tratatul Sfintei Alianțe nu a avut nici o semnificație pentru acțiunile guvernării internaționale care i-a purtat numele. Principiile sale au fost invocate din când în când de către țar, afirmate verbal și respinse prin acțiuni de alte puteri. Castlereagh, ministru de Externe al Marii Britanii în momentul încheierii Tratatului, l-a numit misticism sublim și „o probă de nonsens", iar cancelarul austriac Metternich a făcut glume vulgare la adresa lui. Cu toate acestea, Tratatul a servit ca justificare morală pentru principiile de dreptate pe care le propuneau primii trei semnatari și pentru politicile prin care ei urmăreau să le realizeze. Astfel, Tratatul Sfintei Alianțe a îndeplinit și o funcție ideologică și a devenit un simbol al erei sale în relațiile internaționale.

În 1818, cei patru semnatari ai Cvadruplei Alianțe au permis Franței, devenită al cincilea membru, să ia parte la toate întâlnirile ce aveau să urmeze, în virtutea articolului VI al Tratatului. Într-o circulară semnată în 1820 la Congresul de la Troppau, Austria, Prusia și Rusia se angajau să nu recunoască niciodată dreptul unui popor de a restricționa puterea regelui său. Acest document este cunoscut ca Noua Sfântă Alianță. În două depeșe trimise în același an, Castlereagh refuza să aibă de-a face cu politicile al căror scop era amestecul cu forța în afacerile interne ale altor țări. Succesorul său, George Canning, a susținut acest principiu la Congresul de la Verona din 1822, ultimul dintre congresele la care a participat Marea Britanie.

Atunci când știrea eșecului Congresului de la Verona a ajuns la el, Canning, într-o scrisoare adresată diplomatului englez Bagot, datată 3 ianuarie 1823, a salutat sfârșitul guvernării internaționale prin congrese și începutul unei noi ere, cel puțin în ceea ce

---

1. În articolul VI se afirma: „Pentru a asigura și a facilita executarea prezentului tratat și pentru a consolida relațiile strânse care îi unesc astăzi pe cei patru suverani pentru binele lumii, Înaltele Părți Contractante au fost de acord să reînnoiască, la termene fixe, fie sub auspiciile directe ale suveranilor, fie sub auspiciile miniștrilor acestora, întâlnirile dedicate intereselor comune superioare și să examineze acele măsuri care, în oricare dintre aceste perioade, vor fi considerate ca fiind cele mai bune pentru liniștea și prosperitatea popoarelor și pentru menținerea păcii statelor".
2. Monarhul Marii Britanii, din motive constituționale, nu putea adera la tratat; primul-ministru a aderat informal la acesta.

Chaumont şi, prin articolul VI, a pus bazele principiilor aşa-numitei „guvernări prin congrese" sau „diplomaţii prin conferinţe"[1].

Spre deosebire de Cvadrupla Alianţă – care reprezenta, în forma ei, legea constituţională a conducerii internaţionale a Sfintei Alianţe –, Tratatul Sfintei Alianţe, de la care guvernarea internaţională îşi trage numele, nu conţinea în sine nici un principiu de guvernare. El proclama aderarea tuturor conducătorilor la principiile creştinismului, plasându-L pe Dumnezeu în postura de suveran al lumii. Tratatul este plin de fraze precum „serviciu reciproc", „bunăvoinţă inalterabilă", „afecţiune reciprocă", „caritate creştină" sau „fraternitate indisolubilă". Semnată la început de monarhii din Austria, Prusia şi Rusia, Sfânta Alianţă i-a avut apoi pe mai toţi conducătorii europeni printre semnatari, cu excepţia Papei şi a sultanului[2]. Inspirat clar de ţarul Alexandru I al Rusiei, Tratatul reafirma unitatea morală a Europei. Reafirmarea unui consens moral între naţiuni este principala funcţie pe care a îndeplinit-o Tratatul Sfintei Alianţe.

Tratatul Sfintei Alianţe nu a avut nici o semnificaţie pentru acţiunile guvernării internaţionale care i-a purtat numele. Principiile sale au fost invocate din când în când de către ţar, afirmate verbal şi respinse prin acţiuni de alte puteri. Castlereagh, ministru de Externe al Marii Britanii în momentul încheierii Tratatului, l-a numit misticism sublim şi „o probă de nonsens", iar cancelarul austriac Metternich a făcut glume vulgare la adresa lui. Cu toate acestea, Tratatul a servit ca justificare morală pentru principiile de dreptate pe care le propuneau primii trei semnatari şi pentru politicile prin care ei urmăreau să le realizeze. Astfel, Tratatul Sfintei Alianţe a îndeplinit şi o funcţie ideologică şi a devenit un simbol al erei sale în relaţiile internaţionale.

În 1818, cei patru semnatari ai Cvadruplei Alianţe au permis Franţei, devenită al cincilea membru, să ia parte la toate întâlnirile ce aveau să urmeze, în virtutea articolului VI al Tratatului. Într-o circulară semnată în 1820 la Congresul de la Troppau, Austria, Prusia şi Rusia se angajau să nu recunoască niciodată dreptul unui popor de a restricţiona puterea regelui său. Acest document este cunoscut ca Noua Sfântă Alianţă. În două depeşe trimise în acelaşi an, Castlereagh refuza să aibă de-a face cu politicile al căror scop era amestecul cu forţa în afacerile interne ale altor ţări. Succesorul său, George Canning, a susţinut acest principiu la Congresul de la Verona din 1822, ultimul dintre congresele la care a participat Marea Britanie.

Atunci când ştirea eşecului Congresului de la Verona a ajuns la el, Canning, într-o scrisoare adresată diplomatului englez Bagot, datată 3 ianuarie 1823, a salutat sfârşitul guvernării internaţionale prin congrese şi începutul unei noi ere, cel puţin în ceea ce

1. În articolul VI se afirma : „Pentru a asigura şi a facilita executarea prezentului tratat şi pentru a consolida relaţiile strânse care îi unesc astăzi pe cei patru suverani pentru binele lumii, Înaltele Părţi Contractante au fost de acord să reînnoiască, la termene fixe, fie sub auspiciile directe ale suveranilor, fie sub auspiciile miniştrilor acestora, întâlnirile dedicate intereselor comune superioare şi să examineze acele măsuri care, în oricare dintre aceste perioade, vor fi considerate ca fiind cele mai bune pentru liniştea şi prosperitatea popoarelor şi pentru menţinerea păcii statelor".
2. Monarhul Marii Britanii, din motive constituţionale, nu putea adera la tratat ; primul-ministru a aderat informal la acesta.

priveşte Marea Britanie, invocând violent principiul religios al Sfintei Alianţe: „Fiecare naţiune pentru ea însăşi, Dumnezeu pentru noi toţi ! ”. Guvernarea internaţională prin conferinţe nu a supravieţuit retragerii Marii Britanii. După încă două încercări eşuate – una referitoare la coloniile spaniole, a doua privind Grecia şi Turcia –, ea s-a încheiat în 1825.

Sistemul unei guvernări internaţionale atotcuprinzătoare, instituit de articolul VI al Cvadruplei Alianţe din 20 noiembrie 1815, nu a rezistat nici măcar un deceniu. Durata de viaţă a conferinţelor ţinute de ambasadori pentru rezolvarea problemelor speciale a fost şi mai scurtă. Sistemul a fost înfiinţat la rândul lui prin tratatele din 1815 şi era alcătuit din trei componente : ambasadorii Austriei, Marii Britanii, Prusiei şi Rusiei în Franţa, care răspundeau mai ales de problemele ridicate de tratatele de pace cu Franţa, dar care acţionau în acelaşi timp ca organ executiv general al Cvadruplei Alianţe ; întâlnirea ambasadorilor marilor puteri de la Londra pentru abolirea comerţului cu sclavi ; conferinţa ambasadorilor de la Frankfurt pentru discutarea problemelor Germaniei. Toate aceste componente au dispărut până în 1818.

Guvernarea marilor puteri

Guvernarea internaţională a Sfintei Alianţe a reprezentat guvernarea marilor puteri. Omul de stat şi scriitorul austriac Friedrich Gentz îi descria caracterul general astfel :

> Sistemul care a fost stabilit în Europa în 1814-1815 este un fenomen nemaiauzit în istoria lumii. Principiul echilibrului sau, mai bine zis, al contragreutăţilor alcătuite din anumite alianţe, un principiu care a guvernat şi deseori a tulburat Europa şi a scăldat-o în sânge, a fost depăşit de principiul unei uniuni generale, care reuneşte suma totală a statelor într-o federaţie aflată sub conducerea puterilor importante… Statele de mâna a doua, a treia şi a patra se supun în tăcere şi fără nici o reglementare anterioară deciziilor luate împreună de puterile dominante ; iar Europa pare să formeze în sfârşit o mare familie politică, unită sub auspiciile unui areopag pe care l-a creat singură[3].

Distincţia făcută între puterile mari şi cele mici, ca fapt politic ce arată diferenţele extreme de putere între naţiuni, este, bineînţeles, una dintre experienţele elementare ale politicii internaţionale. Ca instituţie a politicii internaţionale şi a organizării, fiind purtătoare a diferenţelor de statut legal, ea se datorează lui Castlereagh şi a devenit baza configuraţiei impuse în 1815. Este drept că protocolul Congresului de la Aix-la-Chapelle din 15 noiembrie 1818, care asigura viitoarele întâlniri ale celor cinci mari puteri, stipula şi faptul că „în cazul în care aceste întâlniri au ca obiect treburi legate în mod direct de interesele altor state din Europa, ele vor avea loc doar în urma unei invitaţii oficiale adresate statelor interesate de afacerile sus-numite şi cu rezervarea specială a dreptului acestora de a participa, fie în mod direct, fie prin intermediul reprezentanţilor plenipotenţiari”. Această prevedere nu a avut însă vreo influenţă asupra politicilor Sfintei Alianţe şi, mai ales, a Noii Sfinte Alianţe.

---

3. *Dépêches inédites du Chevalier de Gentz aux Hospodors de Valachie* (E. Plon, Paris, 1876), vol. 1, p. 354. Traducerea în limba engleză îi aparţine autorului.

Înţelesul dublu al statu-quoului

La întrebarea legată de principiul de justiţie care a ghidat Sfânta Alianţă, răspunsul pare să fie clar : menţinerea păcii pe baza statu-quoului. Acest principiu a fost cel mai clar exprimat în declaraţia celor cinci mari puteri semnată la Aix-la-Chapelle pe 15 noiembrie 1818 : „Obiectivul acestei uniuni este pe cât de simplu, pe atât de măreţ şi salutar. Uniunea nu se ocupă de vreo configuraţie politică nouă – de vreo schimbare a relaţiilor stipulate de actualele tratate. Calmă şi consecventă în proceduri, ea nu are alt obiectiv în afară de menţinerea păcii şi garantarea tranzacţiilor în baza cărora a fost fundamentată şi consolidată pacea".

Acest răspuns devine însă foarte ambiguu dacă ne întrebăm ce reprezenta atunci statu-quoul. Ceea ce Marea Britanie dorea de la bun început nu era deloc ceea ce dorea Rusia, iar concepţia asupra statu-quoului care ghida politicile Noii Sfinte Alianţe era diametral opusă concepţiei care stătea în spatele politicilor lui Castlereagh şi Canning. Statu-quoul pe care Marea Britanie dorea să-l păstreze prin intermediul Sfintei Alianţe se limita strict la situaţia politică de la sfârşitul războaielor napoleoniene legată de Franţa. Pentru oamenii de stat britanici, pericolul mortal în care Napoleon pusese insulele britanice era identic cu ameninţarea balanţei de putere europene care emanase din Imperiul Napoleonian. Marea Britanie dorea să susţină o guvernare internaţională al cărei scop era acela de a împiedica apariţia unui nou cuceritor pe teritoriul francez şi, în acest scop, de a impune acordul de pace din 1815 împotriva Franţei. Concepţia britanică asupra statu-quoului era limitată la acordul teritorial din 1815 şi la excluderea oricărui membru al familiei lui Napoleon de pe tronul Franţei. În această privinţă, nu există nici o diferenţă între politicile lui Castlereagh şi cele ale lui Canning.

Concepţia asupra statu-quoului care a determinat de la început politicile Rusiei şi pe cele ale Austriei, Prusiei şi Franţei de la sfârşitul celui de-al doilea deceniu al secolului al XIX-lea era una a teritorialităţii nelimitate. Potrivit acestei concepţii, formulată în termeni mai puţin compromiţători decât permiteau condiţiile politice ale vremii, scopul guvernării internaţionale a Sfintei Alianţe era acela de a menţine peste tot în lume statu-quoul teritorial din 1815 şi statu-quoul constituţional al monarhiei absolute. Instrumentul folosit pentru realizarea acestui al doilea scop era inevitabil imixtiunea în afacerile interne ale naţiunilor unde instituţia monarhiei absolute părea ameninţată.

Efectul colateral inevitabil al unor asemenea intervenţii era o creştere a puterii naţiunilor care interveneau. Cu cât mişcările naţionale şi liberale deveneau mai răspândite, cu atât mai mare era probabilitatea ca naţiunea sau naţiunile intervenţioniste să-şi sporească puterea, să se extindă şi, astfel, să dezechilibreze din nou balanţa de putere. Principalul beneficiar al unei asemenea situaţii urma să fie Rusia. În acest punct, Marea Britanie şi Rusia se despărţeau.

Marea Britanie nu se luptase, pentru aproape un sfert de secol, cu imperiul lui Napoleon, hrănit de dinamismul Revoluţiei Franceze, pentru a-l schimba acum cu Imperiul Rus, inspirat de misticismul religios al frăţiei universale şi al guvernării absolute. În măsura în care răspândirea naţionalismului şi a liberalismului dădea Noii Sfinte Alianţe o ocazie să-şi pună la încercare principiile intervenţiei generale, Marea

Britanie se ţinea departe de aceasta şi se opunea politicilor ei. Când, în 1818, Rusia a propus trimiterea unei armate aliate în ajutorul Spaniei aflate în război cu coloniile sale americane, Marea Britanie a împiedicat executarea planului. Însă, în 1820, când au izbucnit revoluţii în Napoli, Piemont şi Portugalia, Austria, în numele Sfintei Alianţe, a restaurat monarhiile absolute din Napoli şi Piemont prin forţa armelor. În 1820 a izbucnit o revoluţie în Spania. Franţa a intervenit prin forţa armelor în 1823, împotriva regimului constituţional instaurat, acţionând în nume propriu, dar cu sprijinul moral al Austriei, Prusiei şi Rusiei.

Pace, ordine şi interes naţional

Aceste acţiuni ale Sfintei Alianţe relevă două lucruri. Primul este absenţa unei ameninţări serioase a războiului în aceste situaţii. Diferenţele de putere dintre statul care intervenea şi obiectul intervenţiei sale – grupul revoluţionar care trebuia să se lupte atât cu compatrioţii săi antirevoluţionari, cât şi cu o armată străină – erau de natură să dea intervenţiei mai degrabă un aspect de expediţie de pedepsire decât de război.

Celălalt lucru care trebuie menţionat este că politicile tuturor naţiunilor erau dictate de propriile interese naţionale, chiar dacă limbajul diplomaţiei din acea perioadă făcea unele concesii predispoziţiei mistice a ţarului rus. Cel mai limpede exemplu este dat de acţiunile Marii Britanii. Nici Castlereagh şi nici Canning – care era în mod special sincer şi elocvent în această privinţă – nu se chinuiau să ascundă faptul că sunt îndrumaţi de interesele tradiţionale ale Marii Britanii, limitate doar de interesul general pentru pace şi securitate. Atât intervenţia austriacă în Italia, cât şi cea franceză în Spania au fost dictate de interese naţionale tradiţionale. Această legătură este demonstrată chiar de faptul că politicile de intervenţie din partea Austriei şi Franţei în afacerile interne ale vecinilor lor sudici au supravieţuit Sfintei Alianţe cu aproape o jumătate de secol.

Mult mai importantă din punctul de vedere al discuţiei noastre este victoria pe care fiecare interes naţional în parte a câştigat-o asupra principiilor generale ale Sfintei Alianţe, lucru care s-a petrecut de două ori, în 1820 şi în 1822. În ambele cazuri, Rusia a propus o intervenţie colectivă din partea tuturor membrilor Alianţei şi în acest scop se oferea să trimită o mare armată rusească în Europa Centrală şi de Vest. Era evident, după cele spuse mai sus despre întoarcerea Marii Britanii la politica tradiţională a balanţei de putere, că aceasta avea să se opună unei asemenea propuneri. Faptul că Austria, un alt pilon al Noii Sfinte Alianţe, avea să se alăture opoziţiei Marii Britanii demonstrează caracterul ideologic al principiilor Sfintei Alianţe. Aceste principii erau invocate atunci când păreau capabile să ofere o justificare morală politicilor dictate de interesul naţional. Atunci când nu era nimic de câştigat pentru interesul naţional prin invocarea lor, erau date la o parte.

Atitudinea puterilor faţă de revolta grecilor împotriva turcilor din 1821 este instructivă din acest punct de vedere. Era, de asemenea, singura situaţie din timpul existenţei Sfintei Alianţe care conţinea germenii unui război general şi care în secolul ce a urmat a dus de mai multe ori la izbucnirea războiului. Principiile Noii Sfinte

Alianţe permiteau adoptarea unei singure atitudini faţă de o revoltă naţională îndreptată împotriva unui guvern legitim: guvernul legitim trebuie susţinut activ. Totuşi, nu acesta era răspunsul pe care îl cerea interesul naţional al celei mai afectate puteri.

Rusia fusese protectorul tradiţional al supuşilor Imperiului Otoman de credinţă ortodoxă. Cucerirea vechiului Constantinopol era un vis vechi de secole al conducătorilor de la Moscova. Astfel, când a izbucnit revolta grecilor, ţarul Rusiei era tentat, ignorând complet principiile Noii Sfinte Alianţe, să declare război Turciei. Austria şi Marea Britanie aveau rezerve, resimţite cu un secol înainte şi aproape unul după, faţă de extinderea puterii Rusiei în Balcani, precum şi faţă de avansul Rusiei către Mediterana. Astfel, Castlereagh, oponentul Noii Sfinte Alianţe, şi cancelarul austriac Metternich, susţinătorul înflăcărat al acesteia, şi-au unit eforturile pentru a descuraja Rusia să ia măsuri active pentru susţinerea insurgenţilor greci. Faptul că au folosit cu succes principiile Noii Sfinte Alianţe chiar împotriva creatorului lor este o ironie la adresa dificultăţilor ce apar în cazul politicii externe bazate pe principii abstracte, şi nu pe o recunoaştere clară a interesului naţional. După cum afirma cu înţelepciune Castlereagh, este destul de dificil în relaţiile internaţionale să menţii un echilibru între „naţiunile aflate în conflict"; este cu atât mai dificil să menţii un echilibru „între principiile aflate în conflict".

Când, în cele din urmă, în 1826 pericolul războiului dintre Rusia şi Turcia a devenit acut, nu defuncta Sfântă Alianţă l-a evitat, ci mişcarea curajoasă a lui Canning de a încheia o înţelegere cu Rusia, în scopul obligării Turciei de a face concesii grecilor, fără ca Rusia să câştige avantaje imediate în urma acestor reforme interne. După moartea lui Canning, se petrece evenimentul pe care acesta îl evitase cu succes: în 1828, Rusia, de una singură, declară război Turciei, pe care o avea la mâna ei. Izbucnirea acestui război se datorează poate în parte declinului modului de guvernare britanic după moartea lui Canning. Cu siguranţă însă, nu se datorează absenţei guvernării internaţionale a Sfintei Alianţe.

Sfânta Alianţă a fost un experiment de scurtă durată, care nu a contribuit cu nimic la menţinerea păcii internaţionale. Ca guvern internaţional care îşi impune voinţa asupra sferei sale de dominare, a avut succes doar pentru cinci ani. Chiar în momentul apariţiei sale, în 1818, Friedrich Gentz, unul dintre arhitecţii ei şi filosoful său cel mai renumit, a pus degetul pe slăbiciunea ei congenitală:

„Cea mai puternică obiecţie faţă de sistemul actual este dificultatea evidentă de a menţine pentru un timp îndelungat combinaţia de elemente eterogene din care este alcătuit. Cele mai divergente interese, cele mai antagonice tendinţe, cele mai contradictorii predicţii, puncte de vedere şi gânduri secrete sunt pentru moment înglobate şi afundate în acţiunea comună a unei ligi care se aseamănă mai mult cu o coaliţie creată pentru un scop extraordinar decât cu o alianţă bazată pe interese distincte şi permanente. Au fost necesare circumstanţe unice pentru a se înfiinţa o astfel de ligă; ar fi împotriva naturii umane şi a naturii lucrurilor ca ea să ia pentru orice perioadă de timp locul acelei opoziţii şi zbateri către care sunt purtate întotdeauna diferite naţiuni independente din cauza diversităţii de situaţii, interese şi opinii ce rezultă din propriile caracteristici şi planuri de acţiune"[4].

4. *Ibid.*, p. 355.

Alianţe permiteau adoptarea unei singure atitudini faţă de o revoltă naţională îndreptată împotriva unui guvern legitim : guvernul legitim trebuie susţinut activ. Totuşi, nu acesta era răspunsul pe care îl cerea interesul naţional al celei mai afectate puteri.

Rusia fusese protectorul tradiţional al supuşilor Imperiului Otoman de credinţă ortodoxă. Cucerirea vechiului Constantinopol era un vis vechi de secole al conducătorilor de la Moscova. Astfel, când a izbucnit revolta grecilor, ţarul Rusiei era tentat, ignorând complet principiile Noii Sfinte Alianţe, să declare război Turciei. Austria şi Marea Britanie aveau rezerve, resimţite cu un secol înainte şi aproape unul după, faţă de extinderea puterii Rusiei în Balcani, precum şi faţă de avansul Rusiei către Mediterana. Astfel, Castlereagh, oponentul Noii Sfinte Alianţe, şi cancelarul austriac Metternich, susţinătorul înflăcărat al acesteia, şi-au unit eforturile pentru a descuraja Rusia să ia măsuri active pentru susţinerea insurgenţilor greci. Faptul că au folosit cu succes principiile Noii Sfinte Alianţe chiar împotriva creatorului lor este o ironie la adresa dificultăţilor ce apar în cazul politicii externe bazate pe principii abstracte, şi nu pe o recunoaştere clară a interesului naţional. După cum afirma cu înţelepciune Castlereagh, este destul de dificil în relaţiile internaţionale să menţii un echilibru între „naţiunile aflate în conflict" ; este cu atât mai dificil să menţii un echilibru „între principiile aflate în conflict".

Când, în cele din urmă, în 1826 pericolul războiului dintre Rusia şi Turcia a devenit acut, nu defuncta Sfântă Alianţă l-a evitat, ci mişcarea curajoasă a lui Canning de a încheia o înţelegere cu Rusia, în scopul obligării Turciei de a face concesii grecilor, fără ca Rusia să câştige avantaje imediate în urma acestor reforme interne. După moartea lui Canning, se petrece evenimentul pe care acesta îl evitase cu succes : în 1828, Rusia, de una singură, declară război Turciei, pe care o avea la mâna ei. Izbucnirea acestui război se datorează poate în parte declinului modului de guvernare britanic după moartea lui Canning. Cu siguranţă însă, nu se datorează absenţei guvernării internaţionale a Sfintei Alianţe.

Sfânta Alianţă a fost un experiment de scurtă durată, care nu a contribuit cu nimic la menţinerea păcii internaţionale. Ca guvern internaţional care îşi impune voinţa asupra sferei sale de dominare, a avut succes doar pentru cinci ani. Chiar în momentul apariţiei sale, în 1818, Friedrich Gentz, unul dintre arhitecţii ei şi filosoful său cel mai renumit, a pus degetul pe slăbiciunea ei congenitală :

> „Cea mai puternică obiecţie faţă de sistemul actual este dificultatea evidentă de a menţine pentru un timp îndelungat combinaţia de elemente eterogene din care este alcătuit. Cele mai divergente interese, cele mai antagonice tendinţe, cele mai contradictorii predicţii, puncte de vedere şi gânduri secrete sunt pentru moment înglobate şi afundate în acţiunea comună a unei ligi care se aseamănă mai mult cu o coaliţie creată pentru un scop extraordinar decât cu o alianţă bazată pe interese distincte şi permanente. Au fost necesare circumstanţe unice pentru a se înfiinţa o astfel de ligă ; ar fi împotriva naturii umane şi a naturii lucrurilor ca ea să ia pentru orice perioadă de timp locul acelei opoziţii şi zbateri către care sunt purtate întotdeauna diferite naţiuni independente din cauza diversităţii de situaţii, interese şi opinii ce rezultă din propriile caracteristici şi planuri de acţiune"[4].

4. *Ibid.*, p. 355.

Două infirmităţi congenitale au făcut inevitabilă dispariţia Sfintei Alianţe. Una s-a datorat punctelor de vedere diametral opuse a doi dintre membrii săi principali cu privire la semnificaţia în termeni politici concreţi a apărării statu-quoului – asupra căruia cu toţii se înţeleseseră că reprezintă în termeni abstracţi principiul călăuzitor al dreptăţii. Acel înţeles era dat de interesele naţionale ale membrilor individuali. Dacă din întâmplare aceste interese coincideau, alianţa putea acţiona ca un corp colectiv. Dacă erau divergente, după cum era de aşteptat că se va întâmpla din când în când şi, în cazul Marii Britanii şi al Rusiei, tot timpul, alianţa înceta să mai funcţioneze.

Cea de-a doua infirmitate de care suferea Sfânta Alianţă era contrastul dintre principiul dreptăţii în baza căruia guvernele Austriei, Prusiei şi Rusiei conveniseră să-şi ghideze acţiunile politice concrete şi concepţia asupra dreptăţii la care aderau majoritatea indivizilor ce trăiau după regulile Sfintei Alianţe. Conflictul dintre principiile guvernării legitime şi principiile liberalismului şi ale naţionalismului făcea ca funcţionarea unei guvernări internaţionale inspirate de primele principii să fie dependentă de folosirea continuă a forţei armate pentru protejarea şi restaurarea monarhiilor absolute, precum şi a posesiunilor acestora în lume.

Este o problemă conjuncturală cât timp ar fi putut să menţină o guvernare internaţională o asemenea misiune, chiar dacă toţi membrii săi ar fi împărtăşit convingerile şi zelul lui Alexandru I al Rusiei. Sfânta Alianţă nu ar fi putut învinge opoziţia unora dintre membrii săi şi a unora dintre popoarele supuse conducerii ei. În epoca lui Castlereagh, această dublă opoziţie se mişca pe linii paralele, Castlereagh abţinându-se de la cooperarea activă cu politicile Noii Sfinte Alianţe. Marea inovaţie i-a aparţinut lui Canning şi a fost favorizată de puterea tot mai mare a mişcărilor liberale şi naţionale, fiind perfecţionată mai apoi de succesorul său, Palmerston : aceea de a folosi aceste mişcări în sprijinul intereselor britanice ca greutăţi în balanţa de putere. Odată cu această inovaţie, Canning a orientat politica britanică spre continentul european, orientare care avea să rămână dominantă pe parcursul secolului al XIX-lea.

Guvernarea internaţională a Sfintei Alianţe era lipsită de o formă de organizare permanentă şi nu era alcătuită, în afară de efemerele comitete de ambasadori menţionate mai sus, din nimic altceva decât dintr-un număr de congrese în scopul rezolvării problemelor internaţionale curente. Cu toate acestea, Sfânta Alianţă a reprezentat un guvern internaţional în adevăratul sens al cuvântului. O listă incompletă a problemelor aflate pe agenda Congresului de la Aix-la-Chapelle va ilustra raza activităţilor sale guvernamentale : acuzele mediatizate ale principilor germani împotriva abuzurilor noilor lor suverani, petiţia electorului din Hesse de a-şi schimba titlul în acela de rege, cererea mamei lui Napoleon de eliberare a fiului ei, nemulţumirile oamenilor din Monaco legate de prinţul lor, cererile Bavariei şi ale casei de Hochberg privind succesiunea în Baden, o dispută între ducele de Oldenburg şi contele Bentinck în privinţa conducerii regiunii Knupenhaussen, situaţia evreilor din Prusia şi Austria, rangul reprezentanţilor diplomatici, suprimarea comerţului cu sclavi şi a piraţilor din Barbaria, precum şi problema coloniilor spaniole.

Concertul european

În comparaţie cu aceste activităţi guvernamentale ale Sfintei Alianţe, secolul care a urmat a reprezentat o regresie. Spectacolul unui guvern alcătuit din mari puteri care stau şi judecă marile probleme nu a mai apărut până la Consiliul Ligii Naţiunilor din 1919, care a preluat rolul jucat de Sfânta Alianţă. Totuşi, perioada dintre Sfânta Alianţă şi Liga Naţiunilor nu a fost lipsită de încercări ad-hoc de a rezolva problemele politice internaţionale prin acţiuni concertate ale marilor puteri. După dispariţia Sfintei Alianţe, marile puteri au continuat să-şi asume responsabilitatea pentru rezolvarea problemelor politice care riscau să ducă la război. Această responsabilitate s-a materializat prin câteva conferinţe care aveau ca scop discutarea problemelor ce ameninţau pacea, cum ar fi problema belgiană de la începutul anilor 1830, chestiunea orientală de la începutul anilor 1850 şi apoi din nou în 1878, precum şi problemele Africii de la începutul secolului XX. La această responsabilitate a marilor puteri pentru menţinerea păcii în lume, care funcţiona prin conferinţe ad-hoc cunoscute sub termenul generic de Concertul european, avea să facă apel în van Sir Edward Grey în ajunul primului război mondial.

Concertul european era diferit de un adevărat guvern internaţional din două motive. În primul rând, pentru că nu era instituţionalizat. Nu exista nici o înţelegere între marile puteri cu privire la periodicitatea întâlnirilor. Marile puteri se întâlneau de câte ori situaţia internaţională părea să reclame o acţiune comună. În al doilea rând, Concertul european nu era animat, aşa cum am menţionat mai sus[5], de un consens moral puternic, care ar fi putut neutraliza conflictele şi ar fi putut asigura standardele pentru acţiuni şi judecăţi comune. Clivajul dintre naţionalism şi legitimitate pe care l-a inaugurat Revoluţia Franceză a rămas deschis pe parcursul secolului al XIX-lea. El fie s-a adâncit, fie s-a îngustat, dar nu a dispărut. Doar la sfârşitul primului război mondial a triumfat principiul naţional, determinând dispariţia monarhiilor din Europa Centrală şi de Est.

Totuşi, în ciuda lipsei unui consens moral puternic şi a unui guvern instituţionalizat prin conferinţe, cu atât mai puţin a unuia organizat, Concertul european a avut un imens succes în ceea ce priveşte menţinerea păcii generale pe timpul celor 90 de ani ai existenţei sale. Singurul război internaţional major pe care l-a trăit lumea în această perioadă a fost Războiul Crimeii din 1854-1856, care s-a datorat însă unei serii de accidente. Dacă oricare dintre aceste accidente nu ar fi avut loc, războiul ar fi fost cu uşurinţă evitat. Concertul european găsise dinainte formula pentru pace, dar o întârziere de o zi în transmiterea formulei a schimbat cursul evenimentelor.

Cărui fapt i s-a datorat succesul Concertului european în prevenirea războaielor generale? Trei factori trebuie menţionaţi. În acea perioadă a istoriei, consensul moral al comunităţii europene rămânea un ecou slab al altor epoci, întărit totuşi de climatul moral umanist al vremurilor. Configuraţia politică, după cum am arătat[6],

---

5. Vezi pp. 273 şi urm.
6. Vezi pp. 367 şi urm.

Concertul european

În comparaţie cu aceste activităţi guvernamentale ale Sfintei Alianţe, secolul care a urmat a reprezentat o regresie. Spectacolul unui guvern alcătuit din mari puteri care stau şi judecă marile probleme nu a mai apărut până la Consiliul Ligii Naţiunilor din 1919, care a preluat rolul jucat de Sfânta Alianţă. Totuşi, perioada dintre Sfânta Alianţă şi Liga Naţiunilor nu a fost lipsită de încercări ad-hoc de a rezolva problemele politice internaţionale prin acţiuni concertate ale marilor puteri. După dispariţia Sfintei Alianţe, marile puteri au continuat să-şi asume responsabilitatea pentru rezolvarea problemelor politice care riscau să ducă la război. Această responsabilitate s-a materializat prin câteva conferinţe care aveau ca scop discutarea problemelor ce ameninţau pacea, cum ar fi problema belgiană de la începutul anilor 1830, chestiunea orientală de la începutul anilor 1850 şi apoi din nou în 1878, precum şi problemele Africii de la începutul secolului XX. La această responsabilitate a marilor puteri pentru menţinerea păcii în lume, care funcţiona prin conferinţe ad-hoc cunoscute sub termenul generic de Concertul european, avea să facă apel în van Sir Edward Grey în ajunul primului război mondial.

Concertul european era diferit de un adevărat guvern internaţional din două motive. În primul rând, pentru că nu era instituţionalizat. Nu exista nici o înţelegere între marile puteri cu privire la periodicitatea întâlnirilor. Marile puteri se întâlneau de câte ori situaţia internaţională părea să reclame o acţiune comună. În al doilea rând, Concertul european nu era animat, aşa cum am menţionat mai sus[5], de un consens moral puternic, care ar fi putut neutraliza conflictele şi ar fi putut asigura standardele pentru acţiuni şi judecăţi comune. Clivajul dintre naţionalism şi legitimitate pe care l-a inaugurat Revoluţia Franceză a rămas deschis pe parcursul secolului al XIX-lea. El fie s-a adâncit, fie s-a îngustat, dar nu a dispărut. Doar la sfârşitul primului război mondial a triumfat principiul naţional, determinând dispariţia monarhiilor din Europa Centrală şi de Est.

Totuşi, în ciuda lipsei unui consens moral puternic şi a unui guvern instituţionalizat prin conferinţe, cu atât mai puţin a unuia organizat, Concertul european a avut un imens succes în ceea ce priveşte menţinerea păcii generale pe timpul celor 90 de ani ai existenţei sale. Singurul război internaţional major pe care l-a trăit lumea în această perioadă a fost Războiul Crimeii din 1854-1856, care s-a datorat însă unei serii de accidente. Dacă oricare dintre aceste accidente nu ar fi avut loc, războiul ar fi fost cu uşurinţă evitat. Concertul european găsise dinainte formula pentru pace, dar o întârziere de o zi în transmiterea formulei a schimbat cursul evenimentelor.

Cărui fapt i s-a datorat succesul Concertului european în prevenirea războaielor generale? Trei factori trebuie menţionaţi. În acea perioadă a istoriei, consensul moral al comunităţii europene rămânea un ecou slab al altor epoci, întărit totuşi de climatul moral umanist al vremurilor. Configuraţia politică, după cum am arătat[6],

5. Vezi pp. 273 şi urm.
6. Vezi pp. 367 şi urm.

favoriza expansiunea către spații neocupate din punct de vedere politic, în vederea rezolvării intereselor conflictuale. În cele din urmă, dar cel mai important, acea perioadă a istoriei a avut parte de o succesiune de diplomați excepționali, care știau cum să facă pace, cum să o mențină și cum să scurteze războiul și să-i limiteze răspândirea. Lecția neobișnuită pe care munca lor a transmis-o epocii noastre va fi analizată mai târziu în această carte.

Liga Națiunilor

La sfârșitul primului război mondial a început o nouă epocă în istoria guvernării internaționale. Liga Națiunilor s-a dovedit, prin funcțiile sale, într-o mare măsură asemănătoare cu Sfânta Alianță. Însă, din punctul de vedere al organizării, a constituit o despărțire radicală de experimentul care o precedase cu un secol.

Modul de organizare

Liga Națiunilor, spre deosebire de Sfânta Alianță, era o organizație reală, cu personalitate juridică, instituții și reprezentanți proprii. Componentele sale politice erau Adunarea, Consiliul și Secretariatul Permanent. Adunarea era alcătuită din reprezentanți ai tuturor statelor membre. În Adunare, ca și în Consiliu, fiecare stat dispunea de un vot, iar unanimitatea tuturor membrilor prezenți era necesară pentru toate deciziile politice, inclusiv pentru cele care implicau prevenirea războiului[7]. Principalele excepții erau articolul 15, paragraful 10[8] și regula ca în deciziile privind disputele internaționale voturile părților implicate să nu fie luate în considerare.

Consiliul era alcătuit din două feluri de membri : permanenți și nepermanenți. Toate marile puteri care au făcut parte din Ligă la un moment dat au fost membri permanenți – de exemplu, Franța, Marea Britanie, Italia și Japonia la început, iar mai târziu Germania și Uniunea Sovietică. Numărul membrilor nepermanenți a fost la

7. *Cf.* accentul pe care Curtea Permanentă de Justiție Internațională îl punea pe principiul unanimității în recomandarea privind articolul 3, paragraful 2 al Tratatului de la Lausanne (frontiera dintre Turcia și Irak) : „Într-un organism [...] a cărui misiune este aceea de a rezolva orice problemă «aflată în sfera de acțiune a Ligii sau care afectează popoarele lumii», respectarea regulii unanimității este în mod natural și chiar cu necesitate indicată. Doar dacă deciziile Consiliului au susținerea consimțământului unanim al puterilor care îl alcătuiesc ele vor dispune de gradul de autoritate pe care trebuie să-l aibă : chiar prestigiul Ligii poate fi pus în pericol dacă s-ar admite, în absența unei prevederi a acelui efect, că deciziile în problemele importante pot fi luate de o majoritate. Mai mult, cu greu se poate concepe că rezoluțiile în problemele care afectează pacea lumii ar putea fi adoptate împotriva voinței acelor membri ai Consiliului care, chiar dacă sunt minoritari, ar trebui să suporte, din cauza poziției lor politice, partea mai mare a responsabilităților și consecințelor care rezultă de aici" (*P.C.I.J.*, seria B, nr. 12, p. 29).

8. Pentru text, vezi p. 486, nota 9.

început 4. Acesta a crescut treptat până în 1936, când Consiliul cuprindea 11 membri nepermanenţi. Astfel, la început numărul membrilor permanenţi era egal cu cel al membrilor nepermanenţi. Începând din 1922, membrii nepermanenţi au avut o majoritate din ce în ce mai mare faţă de membrii permanenţi. În 1939, după ce Germania, Japonia şi Italia au părăsit Liga, iar Uniunea Sovietică fusese exclusă, Consiliul cuprindea doar 2 membri permanenţi (Franţa şi Marea Britanie) şi 11 membri nepermanenţi.

Ceea ce este interesant cu privire la distribuţia puterii între naţiunile mari şi mici nu este relaţia lor numerică, ci statutul marilor puteri de membre permanente în Consiliu. Mulţumită acestui statut de membru permanent, conjugat cu regula unanimităţii, marile puteri puteau fi sigure că niciodată Consiliul nu va putea lua o decizie fără participarea lor. Mai mult, distribuţia puterii de vot într-o instituţie internaţională nu dezvăluie întreaga poveste. Nici o mare putere nu este niciodată singură atunci când votează în favoarea sau împotriva unei anumite măsuri dacă nu vrea să fie astfel, la fel cum nici nu se întâmplă vreodată ca un grup de mari puteri să fie depăşit la vot atunci când se teme că va fi minoritar într-o anumită problemă. Majoritatea puterilor mici şi medii depind economic, militar şi politic de susţinerea unei mari puteri. O astfel de naţiune ar vota cu greu împotriva unei mari puteri care a dat de înţeles că este indicat ca mica putere să-i urmeze sfatul. Astfel, fiecare mare putere controla un număr de voturi ale membrilor mici şi medii ai Ligii. În orice problemă importantă, Franţa putea fi sigură de voturile Belgiei, Cehoslovaciei, Iugoslaviei, României şi – pentru mai mult de un deceniu – ale Poloniei. Marea Britanie putea să se bazeze pe voturile dominioanelor, ale ţărilor scandinave şi al Portugaliei.

Această influenţă a marilor puteri, indiferent de structura legală a organizaţiei, funcţiona în cadrul Ligii Naţiunilor alături de conducerea intelectuală excepţională a reprezentanţilor câtorva naţiuni mici şi medii. Aceşti reprezentanţi exercitau asupra funcţionării Ligii Naţiunilor o influenţă complet disproporţionată şi independentă faţă de ţările pe care le reprezentau. Scena acestor reprezentanţi era Adunarea. Adunarea Ligii Naţiunilor, spre deosebire de Adunarea Generală a Organizaţiei Naţiunilor Unite, avea autoritatea de a adopta decizii obligatorii nu doar în problemele de rutină sau în problemele de importanţă secundară, ci şi în problemele politice, cum ar fi măsurile de menţinere a păcii[9]. În cadrul acestor limite, Adunarea Ligii

9. Vezi articolul 3, paragraful 3 al Pactului: „Adunarea poate în timpul întâlnirilor sale să rezolve orice probleme aflate în sfera de acţiune a Ligii sau care afectează pacea mondială". Vezi de asemenea articolul 15, paragrafele 9 şi 10: „Consiliul va supune conflictul atenţiei Adunării Generale în toate cazurile aflate sub incidenţa acestui articol. Conflictul va fi transferat astfel la cererea oricăreia dintre părţile implicate care a dovedit că această cerere a fost făcută în 14 zile de la momentul în care conflictul a fost supus atenţiei Consiliului. În orice caz supus atenţiei Adunării Generale, toate clauzele acestui articol sau ale articolului 12 referitoare la acţiunea şi puterea Consiliului se vor aplica acţiunii şi puterilor Adunării Generale, stipulând faptul că un raport al Adunării Generale, odată convenit de către delegaţii acelor membri ai Ligii reprezentaţi în Consiliu şi de majoritatea celorlalţi membri ai Ligii, excluzându-i în toate cazurile pe reprezentanţii părţilor implicate în conflict, va avea aceeaşi greutate ca un raport al Consiliului agreat de toţi membrii acestuia, în afară de reprezentanţii uneia sau mai multor părţi implicate în conflict".

Naţiunilor juca rolul unui parlament în cadrul căruia conducerea îi revenea adesea celui mai bine pregătit reprezentant, indiferent de puterea şi uneori chiar indiferent de interesele propriei ţări.

Dar acea conducere nu putea trece peste interesele vitale ale marilor puteri. În timpul marilor crize ale Ligii se afirma conducerea marilor puteri. Atunci când apărea un conflict de mare importanţă politică, cum a fost războiul dintre Italia şi Etiopia sau Războiul Civil din Spania, atitudinile puterilor mari şi mici erau divergente, iar politicile marilor puteri aveau câştig de cauză. Dominaţia marilor puteri pe scena internaţională este o realitate, la fel cum dominaţia marilor organizaţii economice este o realitate în cazul societăţilor naţionale. Nici o reglementare legală şi nici un mecanism organizaţional, în afară de unele care pot duce la distrugerea dominaţiei puterii respective, nu pot anula consecinţele politice ale disparităţii de putere. Astfel, în cadrul Ligii, naţiunile mici se bucurau de o ocazie mai importantă de a-şi exercita influenţa şi de a acţiona independent decât oricare alta din istorie. Şi totuşi, guvernarea internaţională a Ligii Naţiunilor, cel puţin în sfera politicii înalte, era o guvernare a marilor puteri.

Dublul înţeles al statu-quoului : Franţa împotriva Marii Britanii

Care erau principiile dreptăţii pe care trebuia să le aplice guvernarea Ligii Naţiunilor? Această întrebare şi-a găsit un răspuns simbolic în faptul că cele 26 de articole ale Pactului Ligii Naţiunilor sunt identice cu primele 26 de articole ale tratatelor de pace care au aplanat conflictele din primul război mondial. Legătura strânsă dintre Liga Naţiunilor şi statu-quoul din 1919 era astfel evidenţiată încă de la început. Prevederile Pactului făceau această legătură explicită în termeni legali. Preambulul se referă la „legislaţia internaţională ca regulă pentru comportamentul dintre guverne" şi la „un respect scrupulos pentru obligaţiile tratatului". Articolul 10 numeşte Liga Naţiunilor apărătoarea statu-quoului teritorial din 1919 prin stabilirea obligaţiilor legale ale membrilor „de a respecta şi de a păstra împotriva agresiunii externe integritatea teritorială şi independenţa existentă a tuturor membrilor Ligii". Toate prevederile articolelor care urmau, legate de aplanarea conflictelor şi de impunerea Pactului, trebuie citite în lumina acestei prevederi a articolului 10. Aceste prevederi creează standardul după care să se ghideze părţile componente ale Ligii pentru a evalua cererile şi acţiunile naţiunilor şi pentru a elabora metodele de contracarare a ameninţărilor împotriva păcii.

Este drept că întemeietorii Pactului au vrut să elibereze Liga de stigmatul identificării complete cu statu-quoul din 1919. În acest scop, ei au asigurat prin prevederile articolului 19 premisele pentru schimbarea paşnică. Am arătat deja slăbiciunile intrinseci ale acestor prevederi, care au rămas moarte din faşă. Dar, dincolo de deficienţele sale intrinseci, articolul 19 devine nesemnificativ dacă este văzut ca un caz izolat în cadrul structurii Pactului şi dacă îl comparăm cu legătura organică pe care articolul 10 o are cu tratatele de pace din 1919, pe de o parte, şi cu prevederile de menţinere a păcii şi de impunere a legii ale articolelor 11-16 ale Pactului, pe de altă parte. Articolul 19 a reprezentat doar ceva mai mult decât o concesie verbală făcută

inevitabilităţii schimbării. Legea sa fundamentală, precum şi originea sa, identice cu tratatele de pace din 1919, au făcut ca Liga, în calitate de organizaţie funcţională a guvernului internaţional, să judece şi să acţioneze inevitabil ca apărătoare a statu-quoului.

Două principii au stat la baza creării statu-quoului din 1919: incapacitatea de lungă durată a Germaniei de a mai purta războaie şi principiul autodeterminării naţionale. Totuşi, chiar de la început, cele două naţiuni responsabile în cel mai mare grad de politicile Ligii, Marea Britanie şi Franţa, au interpretat aceste două principii în moduri foarte diferite şi au încercat să modeleze politicile Ligii potrivit acestor interpretări. În cazul Franţei, incapacitatea îndelungată a Germaniei de a purta război era sinonimă cu dominaţia permanentă a Franţei pe continentul european. Pentru Marea Britanie, incapacitatea îndelungată a Germaniei de a purta război nu era incompatibilă cu revenirea Germaniei ca mare putere în cadrul unor limite controlate, astfel încât pe continentul european să existe măcar aparenţa unei balanţe de putere.

Franţa privea Liga Naţiunilor în primul rând ca pe un fel de poliţist colectiv care îi va suplimenta puterea militară pentru apărarea statu-quoului din 1919. Marea Britanie considera Liga Naţiunilor în primul rând ca pe o casă de compensaţie, unde oamenii de stat din lume se întâlnesc pentru a-şi discuta problemele comune şi caută să stabilească acorduri pe calea compromisului. În cele din urmă, Franţa folosea principiul autodeterminării naţionale ca pe o armă politică cu ajutorul căreia urmărea să-şi întărească aliaţii din estul Europei împotriva Germaniei. Marea Britanie vedea în el un principiu cu aplicabilitate universală, cel puţin pe continentul european, care putea fi folosit pentru întărirea aliaţilor Germaniei în dauna aliaţilor Franţei.

La baza acestor interpretări divergente ale standardelor de dreptate şi ale principiilor politice regăsim modelul simplu al politicii internaţionale. Franţa, în calitatea sa de membru de vază al guvernului internaţional al Ligii Naţiunilor, şi-a subordonat toate eforturile politice dorinţei sale prevalente de a menţine statu-quoul din 1919. Acest statu-quo însemna hegemonia Franţei pe continentul european. Marea Britanie a crezut că-şi poate recâştiga influenţa şi controlul pe care le exercitase în ceea ce priveşte treburile europene de-a lungul secolului al XIX-lea. În acest scop, a încercat să recreeze configuraţia de putere care a existat pe parcursul acelei perioade: o balanţă de putere continentală, menţinută în echilibru de Marea Britanie. Astfel, eforturile ei politice, în calitate de al doilea membru de vază al guvernului internaţional al Ligii Naţiunilor, erau îndreptate către subminarea, în anumite limite, pe care Marea Britanie credea că le poate controla, a statu-quoului din 1919. Acest scop al politicii externe britanice putea fi atins doar prin slăbirea Franţei.

Acest conflict dintre concepţiile şi politicile britanice şi franceze nu avea să ducă totuşi la distrugerea Ligii Naţiunilor, aşa cum conflictul dintre Marea Britanie şi Rusia distrusese Sfânta Alianţă. El a dus mai degrabă la instaurarea unei paralizii la nivelul acţiunilor politice ale Ligii şi la o incapacitate de a acţiona hotărât împotriva ameninţărilor la adresa păcii şi ordinii internaţionale. Conflictul a culminat cu triumful concepţiei britanice asupra celei franceze. Principala responsabilitate pentru acest rezultat o poartă distribuţia puterii între Marea Britanie şi Franţa.

Avantajul Franţei a început să se micşoreze la mijlocul anilor 1920 direct proporţional cu creşterea puterii Germaniei, mai întâi încet şi imperceptibil, iar apoi – după

ascensiunea lui Hitler la putere – cu o viteză din ce în ce mai mare. În 1919, Franţa a încercat separarea malului stâng al Rinului de Germania şi încheierea unor tratate de alianţă cu Marea Britanie şi Statele Unite. Franţa nu a reuşit nici una dintre aceste încercări. A reuşit doar să-şi suplimenteze într-o oarecare măsură puterea militară, prin mişcări care-i ascundeau slăbiciunile inerente în comparaţie cu puterea potenţială a Germaniei. Două dintre aceste măsuri au fost alianţa cu Polonia, Cehoslovacia şi România şi tratatul de prietenie cu Iugoslavia. Aceşti aliaţi erau însă, în cel mai bun caz, state cu putere medie. Unii, dacă nu chiar toţi, erau supraevaluaţi din punct de vedere militar şi nu puteai avea încredere că vor acţiona întotdeauna la unison. A doua mişcare au constituit-o Tratatele de la Locarno din 1925, care plasau frontiera franco-germană sub garanţia comună a Marii Britanii şi a Italiei. Franţa nu a reuşit însă să obţină garanţii similare pentru graniţa germano-poloneză şi nici nu a putut să câştige sprijinul Marii Britanii pentru un sistem automat de securitate colectivă, care ar fi acoperit unele găuri lăsate de Pactul Ligii Naţiunilor[10].

În condiţiile puterii hegemonice pe termen scurt şi ale slăbiciunilor incurabile pe termen lung, Franţa a început la mijlocul anilor '20 să urmeze calea britanică în eforturile sale politice din cadrul Ligii Naţiunilor, la început cu ezitări, iar mai apoi, după 1930, fără a avea alternativă[11]. Acest lucru s-a datorat faptului că, în acel moment, din cauza propriei indecizii şi a slăbiciunilor vizibile, Franţa nu mai era capabilă să încerce pe cont propriu implementarea prevederilor Pactului prin care Liga ar fi putut să joace rolul unui guvern internaţional pentru menţinerea ordinii internaţionale şi prevenirea războiului. Franţa de una singură nu avea puterea, iar Marea Britanie nu avea interesul să determine Liga să-l joace. În cazul în care Liga ar fi jucat rolul unui astfel de guvern, aceasta ar fi însemnat perpetuarea supremaţiei necontestate a Franţei pe continentul european – o supremaţie căreia Marea Britanie era hotărâtă să-i pună capăt. În acest fel, politica britanică şi concepţiile Marii Britanii şi-au lăsat amprenta asupra activităţilor guvernamentale ale Ligii Naţiunilor.

Trei slăbiciuni ale Ligii Naţiunilor

Aceasta nu înseamnă că Liga Naţiunilor nu a exercitat funcţii guvernamentale importante. Liga Naţiunilor guverna două teritorii : bazinul Saarului şi oraşul Danzig. Ea guverna mai degrabă indirect decât în fapt – potrivit textului articolului 22 al Pactului – teritoriile mandatate[12]. Dar, atunci când s-a pus problema menţinerii ordinii internaţionale

10. Vezi pp. 491-492.
11. Această tendinţă a fost întreruptă pentru puţin timp în 1934, când ministrul francez de Externe, Barthou, a pus bazele unei alianţe militare cu Uniunea Sovietică, pe care până la urmă nici unul dintre succesorii lui nu a mai avut curajul s-o implementeze. Politica externă a lui Laval din perioada aceea, deşi puternic antibritanică din punctul de vedere al intenţiilor şi în favoarea unei înţelegeri cu puterile Axei, era identică cu cea a Marii Britanii de subminare a statu-quoului din 1919.
12. *Cf.* următoarele prevederi ale articolului 22 : „Acelor colonii şi teritorii care în urma ultimului război au încetat să se mai afle sub suveranitatea statelor ce le guvernau în trecut

şi a apărării sau restaurării păcii, Liga guverna doar în rarele cazuri în care interesele marilor puteri membre nu erau afectate sau atunci când interesele comune ale celor mai influenţi dintre membrii săi păreau să o ceară.

Liga Naţiunilor nu a intervenit atunci când, în 1920, Polonia a ocupat Vilnius, vechea capitală a Lituaniei, întrucât acea violare a legii internaţionale era comisă de către cel mai puternic aliat al Franţei, iar intervenţiei Ligii i s-a opus Uniunea Sovietică. Dar, în 1925, un război incipient între Grecia şi Bulgaria a fost oprit cu uşurinţă de către preşedintele Consiliului Ligii, care a trimis o telegramă părţilor, cerându-le o încetare imediată a ostilităţilor. El a fost susţinut activ de Franţa şi Marea Britanie, care au acţionat în acel caz împreună şi şi-au folosit influenţa fiecare în parte pentru a descuraja acţiunile ofensive ale Greciei.

Liga Naţiunilor a refuzat să acţioneze când Italia a ocupat insula grecească Corfu. Nici măcar nu a luat în considerare vreo măsură de ripostă când Japonia a invadat Manciuria în 1931 şi nici după ce aceasta a invadat China în 1937. Liga nu a făcut nimic pentru a preveni sau pentru a opri Războiul Chaco dintre Bolivia şi Paraguay din 1932-1935, în afară de a recomanda un embargo asupra armamentului. Din 1935, Liga nu a mai luat nici o măsură pentru a-şi menţine autoritatea asupra oraşului Danzig şi nu a făcut nimic în faţa violărilor continue din partea Germaniei ale Tratatului de la Versailles. Ceea ce a făcut Liga în perioada 1935-1936 în privinţa atacului Italiei asupra Etiopiei nu ar fi putut avea, după cum am văzut[13], un rezultat diferit, chiar dacă acesta ar fi fost dinainte calculat să fie ineficient. Între 1936 şi 1939, Liga nu a făcut nimic pentru a controla repercusiunile internaţionale ale Războiului Civil din Spania. Totuşi, în decembrie 1939, Liga a expulzat Uniunea Sovietică din cauza atacului acesteia asupra Finlandei. A fost ultima şi, în afara sancţiunilor împotriva Italiei, cea mai drastică acţiune politică a Ligii.

Liga Naţiunilor nu a prevenit nici un război major şi a fost ineficientă în ceea ce priveşte menţinerea ordinii internaţionale. Motivele acestui eşec, dincolo de prevalenţa concepţiei britanice faţă de cea franceză, sunt de trei feluri : constituţionale, structurale şi politice.

şi care sunt locuite de popoare ce nu pot încă să reziste singure în condiţiile dificile ale lumii moderne trebuie să li se aplice principiul conform căruia bunăstarea şi evoluţia acestor popoare alcătuiesc o misiune sacră a civilizaţiei, iar îndeplinirea acestei misiuni trebuie întrupată în acest Pact.

Cea mai bună metodă de a pune în practică acest principiu este de a încredinţa tutela asupra acestor popoare celor mai avansate naţiuni care, datorită resurselor de care dispun, experienţei în ceea ce priveşte poziţia lor geografică, pot să preia cu succes această responsabilitate şi sunt dispuse să o accepte, pentru ca această tutelă să fie exercitată de ele ca mandat din partea Ligii…

În fiecare caz de mandatare, mandatatul va da Consiliului un raport anual referitor la teritoriul supus conducerii sale.

Gradul de autoritate, control sau administrare pe care mandatatul îl poate exercita trebuie definit în mod explicit de Consiliu pentru fiecare caz în parte, dacă nu s-a ajuns anterior la o înţelegere între membrii Ligii.

Va fi constituită o comisie permanentă pentru a primi şi a examina rapoartele anuale ale mandataţilor şi pentru a sfătui Consiliul asupra tuturor problemelor legate de observarea mandatelor".

13. Vezi pp. 454-455.

Slăbiciunile constituționale

Pactul Ligii Națiunilor nu scotea de fapt războiul în afara legii. Membrii Ligii nu aveau voie să pornească un război în anumite condiții ; în consecință, ei puteau porni un război dacă aceste condiții nu erau îndeplinite. Astfel, Preambulul Pactului stipula „acceptarea unor obligații[14] de a nu recurge la război". Articolul 12 prevedea faptul că membrii nu pot „să recurgă la război timp de trei luni după decizia membrilor comisiei de arbitraj". În virtutea articolului 13, paragraful 4, membrii erau de acord „să nu recurgă la război împotriva oricărui membru al Ligii care se va conforma" deciziei juridice în cazul unei dispute. În cele din urmă, potrivit articolului 15, paragraful 6, „Dacă raportul Consiliului este acceptat în unanimitate, votul reprezentanților părților nefiind luat în calculul acestei unanimități, membrii Ligii se angajează să nu recurgă la război împotriva nici uneia din părțile care se conformează concluziilor raportului".

Doar ultimele două prevederi conțin o interdicție clară de a porni un război. După cum spunea Jean Ray : „Suntem convinși că această timiditate a autorilor Pactului are consecințe serioase și pune în pericol noul sistem pe care au încercat să-l construiască. De fapt, întrucât o opinie contrară nu a fost exprimată, se admite tacit că războiul este o soluție, soluția normală a conflictelor internaționale. Aceste obligații, ca subiect al legii, sunt prezentate doar ca excepții ; regula implicită este recurgerea la război"[15]. Chiar dacă membrii ar fi respectat prevederile Pactului, ei ar fi găsit în legea fundamentală a Ligii un instrument pentru prevenirea unor războaie și pentru legalizarea altora.

Slăbiciunile structurale

Aceste slăbiciuni constituționale nu au afectat totuși funcționarea propriu-zisă a Ligii, întrucât aceasta nu și-a respectat la rândul ei structura. Pe de altă parte, slăbiciunile structurale ale Ligii au avut un efect direct asupra eșecului acesteia de a preveni războaiele asupra cărora avea jurisdicție. Această slăbiciune este reprezentată de contrastul dintre distribuția puterii în cadrul Ligii și distribuția puterii în lumea largă.

Structura Ligii era predominant europeană într-o perioadă în care principalii actori ai politicii internaționale nu mai erau, în marea lor majoritate, europeni. Ambele mari puteri care au dominat-o pe rând, Franța și Marea Britanie, erau europene. Singura mare putere neeuropeană care era membră a Ligii era Japonia. Dintre cele două națiuni care în anii '20 erau cele mai puternice de pe pământ, Statele Unite nu au fost membre niciodată, iar Uniunea Sovietică a fost membră doar în perioada declinului Ligii, între 1934 și 1939.

Este desigur adevărat că, dintre cei 31 de membri inițiali, doar 10 erau europeni, iar dintre cele 13 națiuni care s-au alăturat pe parcurs, doar 7 erau europene. Dar nici

14. Spre deosebire de „obligațiilor". Textul francez („certaines obligations") este mult mai accentuat în acest sens.
15. *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (Sirey, Paris, 1930), pp. 73-74.

în această situaţie cifrele nu sunt total relevante. O organizaţie internaţională al cărei principal scop este menţinerea ordinii şi păcii internaţionale nu trebuie să fie universală în sensul că toate naţiunile lumii trebuie să fie membre. Ea trebuie totuşi să fie universală în sensul că toate naţiunile puternice, care sunt susceptibile de a tulbura pacea lumii, se află sub jurisdicţia sa.

Articolul 17 al Pactului încerca în acest sens să instituie jurisdicţia universală a Ligii, indiferent de calitatea de membru. El dădea Ligii autoritatea ca, în cazul disputelor dintre două state, dintre care unul sau ambele puteau să nu fie membre ale Ligii, să invite statele nemembre să „accepte obligaţiile statutului de membru al Ligii pentru rezolvarea acestor conflicte, în condiţiile pe care Consiliul le consideră juste. [...] Dacă un stat care este astfel invitat refuză să accepte obligaţiile statutului de membru şi va recurge la război împotriva unui membru al Ligii", sancţiunile prevăzute de articolul 16 urmau să-i fie aplicate statului respectiv. „Dacă ambele părţi aflate într-un conflict [...] refuză să accepte obligaţiile statutului de membru [...], Consiliul poate lua acele măsuri şi poate face acele recomandări care vor preveni ostilităţile şi vor avea ca rezultat aplanarea conflictului".

Ultimul paragraf al articolului 17 încerca să facă din Liga Naţiunilor un guvern mondial având ca scop apărarea păcii. Fezabilitatea unui astfel de guvern depindea de distribuţia puterii între membrii Ligii care acţionau împreună şi acele state asupra cărora urmau să fie exercitate funcţiile guvernamentale. Liga nu ar fi avut nici o dificultate să prevaleze asupra unor state cu putere mică sau medie. Să presupunem totuşi că un conflict ar fi izbucnit între un membru al Ligii, pe de o parte, şi Statele Unite sau Uniunea Sovietică, ori ambele, pe de altă parte; sau între aceste două puteri în perioada 1919-1934, când nici una dintre ele nu era membră a Ligii. În aceste condiţii, încercarea de a impune voinţa Ligii asupra Statelor Unite sau a Uniunii Sovietice, ori asupra ambelor state, s-ar fi transformat într-un război global între membrii Ligii şi oricare dintre aceste naţiuni, probabil cele mai puternice din lume, câteva dintre naţiunile membre sau nemembre fie alăturându-i-se celei din urmă, fie rămânând neutre. Încercarea de a menţine pacea la scară globală ar fi determinat un război pe scară globală[16]. Astfel, calitatea de membru a unor mari puteri şi lipsa acestei calităţi în cazul altor mari puteri au făcut ca Liga să fie neputincioasă în ceea ce priveşte menţinerea păcii la nivel mondial.

Faptul că nu toate marile puteri erau membre ale Ligii Naţiunilor indică totodată şi motivul fundamental pentru care eforturile politice britanice şi franceze au eşuat în perioada interbelică. Politicile promovate de ambele ţări erau anacronice. Probabil că politica Franţei ar fi putut avea succes în epoca lui Ludovic al XIV-lea. Atunci principalele dificultăţi ale funcţionării balanţei de putere se regăseau în partea centrală şi de vest a Europei, iar o poziţie de dominaţie precum cea câştigată de Franţa în 1919 i-ar fi oferit o ocazie reală de a stabili o hegemonie permanentă asupra continentului. Dar, după ce Rusia a devenit unul dintre factorii principali în balanţa de putere, Napoleon a trebuit să înveţe că hegemonia asupra continentului european însemna prea puţin dacă

16. Cititorul îşi va aminti că această situaţie este identică cu cea care rezultă din aplicarea consecventă a securităţii colective, vezi pp. 451-454.

resursele din estul Europei şi din cea mai mare parte a Asiei rămâneau neangajate sau ostile. Această lecţie a fost subliniată de excelenţii diplomaţi francezi care, în cele două decenii premergătoare primului război mondial, au fundamentat politica franceză prin care se urmărea stabilirea unor legături strânse cu Rusia. Succesorii lor din perioada interbelică şi-au bazat speranţele pe un sistem de alianţe cu statele divizate din estul şi sud-estul Europei, un substitut slab pentru „marea alianţă" cu Rusia. Obsedaţi de frica revoluţiei, la fel ca aristocraţii francezi de după 1789, ei erau gata să comită un suicid naţional în loc să cedeze în faţa logicii noii configuraţii internaţionale.

Politica externă britanică din acea perioadă a fost la fel de anacronică precum cea a Franţei. Marea Britanie era de fapt la fel de slabă faţă de continentul european ca şi Franţa faţă de Germania. Rolul pe care Rusia l-a jucat în relaţia cu Franţa este similar celui pe care Statele Unite şi, într-o mai mică măsură, Japonia l-au jucat în relaţia cu Marea Britanie. Politicile care ar fi fost încununate de succes în timpul lui Disraeli erau condamnate la eşec în epoca lui Stanley Baldwin. Pe tot parcursul secolului al XIX-lea, „spatele" Marii Britanii, ca să ne exprimăm astfel, era în siguranţă ; forţa navală britanică domina mările fără a avea rivali. În anii '30, apăruseră alte mari puteri navale, una dintre ele fiind probabil cea mai puternică naţiune din lume. Mai mult, avionul adusese insulele britanice incredibil de aproape de continent. Aceste condiţii nu au lăsat decât două opţiuni politicii externe britanice. Ea îşi putea plasa centrul de greutate pe acea parte a balanţei europene de putere unde interesele britanice pe termen lung păreau asigurate. Sau ar fi putut să se transforme în vârful de lance al politicii americane în Europa[17]. Ceea ce Marea Britanie nu putea face era să continue politica „splendidei izolări". Şi tocmai asta a făcut.

Este foarte discutabil şi probabil va rămâne pentru totdeauna întrebarea dacă Franţa şi Marea Britanie au avut vreodată o opţiune reală în faţa politicilor pe care le-au urmat Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Rămâne totuşi în afara oricărei îndoieli faptul că nu a avut nici o şansă de reuşită un guvern internaţional ai cărui conducători, fie prin alegere liberă, fie din necesitate, au urmat linii politice atât de rupte de distribuţia reală a puterii în lume.

Slăbiciunile politice

Cele de mai sus ar fi adevărate chiar dacă am presupune că Liga Naţiunilor ar fi fost capabilă să acţioneze unitar în faţa ameninţărilor războiului de mari proporţii. De fapt, această presupunere nu s-a realizat niciodată. Interesele naţionale divergente urmate de marile puteri au prevalat în faţa principiilor dreptăţii definite de Liga Naţiunilor în termenii statu-quoului. În 1921, imediat după primul război mondial, cei patru membri permanenţi ai Consiliului Ligii aveau încă puterea de a acţiona la unison în privinţa unor probleme politice relativ importante, cum ar fi fortificarea Insulelor Åland, cu implicarea Finlandei şi a Suediei, şi împărţirea Sileziei Superioare, care reprezenta un măr al discordiei între Germania şi Polonia. După acest început

17. Merită notat faptul că după al doilea război mondial Marea Britanie a urmărit ambele linii de politică externă simultan.

promiţător, nu doar conflictul dintre Marea Britanie şi Franţa a făcut Liga incapabilă de acţiune colectivă în probleme de importanţă majoră, ci politicile separate şi în general antagonice ale marilor puteri.

Când Germania s-a alăturat Ligii în 1925, a urmărit o politică de subminare a statu-quoului stabilit prin Tratatul de la Versailles, folosindu-se de principiul autodeterminării naţionale pentru a-i dinamita bazele. Această politică era în conflict cu cea a Franţei şi a aliaţilor ei estici şi avea ca scop, mai întâi pe ascuns şi apoi în mod deschis, sfârşitul dominaţiei acestora pe continentul european. Pe lângă principiul autodeterminării naţionale, Germania s-a folosit şi de teama de revoluţia bolşevică şi de imperialismul rus, care obseda puterile occidentale, ca armă cu ajutorul căreia şi-a întărit propria poziţie. Uneori prezentându-se ca zid de apărare împotriva bolşevismului, alteori ameninţând că se aliază cu Uniunea Sovietică, Germania a reuşit să smulgă concesii din partea puterilor occidentale, să izoleze Polonia de Franţa şi să paralizeze Liga.

La rândul ei, Italia a urmărit în anii 1920 o politică întru câtva similară cu cea a Marii Britanii. Italia s-a bucurat de revenirea Germaniei între anumite limite, deoarece îi oferea posibilitatea de a slăbi astfel Franţa şi pe aliaţii săi estici, în special Iugoslavia. Când, în anii 1930, neputinţa Ligii a devenit evidentă, Italia a folosit Germania la fel cum aceasta s-a folosit de Uniunea Sovietică – alternativ, ca pericol comun şi partener tăcut – şi a adoptat o poziţie de contestare clară a Marii Britanii şi a Franţei în ceea ce priveşte dominaţia asupra Mării Mediterane.

Uniunea Sovietică a fost la fel de izolată în cadrul Ligii ca şi în afara ei. Puterea ei potenţială şi susţinerea pe care o acorda revoluţiei mondiale o făceau să fie o dublă ameninţare pentru puterile occidentale. S-a dovedit imposibil ca Franţa, Marea Britanie şi Uniunea Sovietică să se unească în scopul unor acţiuni comune în toate marile crize dintre 1934 şi 1939, cu excepţia sancţiunilor împotriva Italiei. În toate aceste crize, puterile occidentale şi Uniunea Sovietică s-au găsit în tabere opuse. Chiar şi atunci când, în 1939, Germania ameninţa atât Uniunea Sovietică, cât şi puterile occidentale cu războiul, ele au fost incapabile să se înţeleagă asupra unor măsuri preventive comune. În schimb, fiecare parte a încercat să îndrepte lovitura de trăsnet ameninţătoare către cealaltă. Doar nebunia lui Hitler de a duce un război împotriva ambelor părţi în acelaşi timp le-a făcut să se alieze, în ciuda dorinţelor proprii.

În cele din urmă, Japonia, înţelegând consecinţele inferiorităţii pe care i-o impuseseră tratatele din 1922, s-a pregătit pentru momentul când a putut să-şi stabilească propria hegemonie în Orientul Îndepărtat. Japonia putea face asta doar prin înlăturarea Marii Britanii şi a Statelor Unite din poziţiile pe care le ocupau în Orientul Îndepărtat şi „închizând uşa" Chinei, care, prin politica tradiţională, fusese menţinută deschisă atât de către Marea Britanie, cât şi de Statele Unite pentru toate celelalte naţiuni. Astfel, când Japonia a făcut primul pas către crearea propriului imperiu în Orientul Îndepărtat prin invadarea Manciuriei în 1931, nu avea cum să nu intre în conflict cu Franţa şi cu Marea Britanie, membre conducătoare ale Ligii Naţiunilor. Nu este lipsit de ironie faptul că Japonia, prin impunerea propriei dominaţii, s-a folosit de acelaşi principiu al autodeterminării naţionale pe care îl folosiseră atât Franţa, cât şi Marea Britanie pentru a domina Liga. Acum el era folosit pentru a aduna rasele de culoare ale

Orientului Îndepărtat împotriva colonialismului conducătorilor Ligii. Totuşi, nici în perioada în care Japonia era membră a Ligii, nici după retragerea ei din 1932, Marea Britanie nu s-a simţit suficient de puternică încât să îndrepte Liga spre o acţiune colectivă eficientă pentru a opri atacul Japoniei asupra Chinei.

Capacitatea Ligii Naţiunilor de a preveni războiul a fost influenţată de unitatea membrilor ei şi mai ales de unitatea marilor puteri. Datorită principiului unanimităţii, orice membru al Ligii, în afară de părţile aflate în conflict, putea să-şi exercite dreptul de veto împotriva unei decizii, votând împotriva unei rezoluţii ce recomanda intervenţia. Date fiind politicile, adesea antagonice, urmărite de membrii marcanţi ai Ligii, doar simpla posibilitate a exercitării dreptului de veto ducea la împiedicarea oricărei iniţiative de acţiune colectivă. Numai un principiu atotcuprinzător de justiţie ar fi putut să permită o astfel de acţiune. Aşa cum am văzut, astfel de principii abstracte de justiţie existau sub forma apărării colective a statu-quoului împotriva naţiunilor înfrânte în primul război mondial şi a autodeterminării naţionale.

În faţa unei situaţii politice care necesita o acţiune concretă, aceste principii abstracte s-au transformat în justificări ideologice ale politicilor urmărite de fiecare stat în parte. Astfel, principiile abstracte de justiţie, în loc să ducă la standarde comune de judecată şi la linii de acţiune colectivă, au sporit anarhia internaţională prin întărirea politicilor antagonice ale naţiunilor. Incapacitatea Ligii Naţiunilor de a menţine ordinea şi pacea internaţională a fost rezultatul inevitabil al superiorităţii pe care etica şi politicile naţiunilor suverane au putut-o menţine în faţa moralei şi obiectivelor politice ale guvernului internaţional reprezentat de Liga Naţiunilor.

28. Guvernarea internaţională : Organizaţia Naţiunilor Unite

Pentru a înţelege funcţiile constitutive şi modul de funcţionare a Organizaţiei Naţiunilor Unite, este necesar să distingem clar între prevederile constituţionale ale Cartei şi modalitatea prin care diversele agenţii ale organizaţiei, sub presiunea unor circumstanţe politice neanticipate, şi-au îndeplinit funcţiile prevăzute în Cartă. Guvernarea ONU, ca şi guvernarea Statelor Unite, poate fi înţeleasă numai comparând prevederile Constituţiei cu realităţile practicii politice. O astfel de analiză separată a funcţiei constituţionale, pe de o parte, şi a performanţei efective, pe de altă parte, indică o serie de transformări semnificative nu numai în ceea ce priveşte atribuţiile politice particulare îndeplinite de agenţiile Organizaţiei Naţiunilor Unite, dar şi în ceea ce priveşte caracterul său de organizaţie internaţională.

ONU şi Carta

Guvernarea superputerilor

Organizarea constituţională a Organizaţiei Naţiunilor Unite se aseamănă cu cea a Ligii Naţiunilor. Are, ca şi aceasta din urmă, trei agenţii politice : Adunarea Generală, compusă din toţi membrii ONU, Consiliul de Securitate, executivul politic al organizaţiei, şi Secretariatul. Totuşi, distribuţia atribuţiilor între Adunarea Generală şi Consiliul de Securitate este diferită de cea dintre Consiliul şi Adunarea Ligii Naţiunilor. Tendinţa către o conducere exercitată de marile puteri, care era deja evidentă în cadrul Ligii Naţiunilor, domină categoric distribuţia atribuţiilor în cadrul ONU. Această tendinţă se manifestă prin intermediul a trei prevederi ale Cartei : imposibilitatea Adunării Generale de a lua decizii politice, necesitatea unanimităţii voturilor membrilor permanenţi ai Consiliului de Securitate în cazul hotărârilor şi posibilitatea părţilor implicate în conflicte de a-şi exercita dreptul de veto împotriva oricărei măsuri potrivnice lor.

Adunarea Ligii Naţiunilor funcţiona, după cum am văzut, ca un veritabil parlament internaţional, care putea acţiona în problemele politice singur sau împreună cu Consiliul Ligii. Adunarea Generală a ONU, conform articolelor 10-14 din Cartă, poate emite doar recomandări în probleme politice, adresate fie părţilor implicate, fie Consiliului

de Securitate. În ceea ce priveşte menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, Adunarea poate dezbate, investiga şi recomanda, dar nu poate acţiona. Chiar şi aceste funcţii sunt limitate prin articolul 12 al Cartei, care împiedică Adunarea Generală să formuleze recomandări privind probleme care nu se află pe agenda Consiliului de Securitate. Astfel, jurisdicţia convergentă a Consiliului şi a Adunării, care constituia caracteristica de bază a Ligii Naţiunilor, este înlocuită cu jurisdicţia alternativă a unui Consiliu de Securitate decident şi a unei Adunări Generale care face recomandări. Când Consiliul de Securitate intervine într-o problemă, Adunarea Generală poate avea dezbateri pe tema respectivă, dar nu mai poate formula nici măcar recomandări.

Această atribuţie îi permite Consiliului de Securitate să controleze indirect modul cum funcţionează Adunarea Generală atunci când este vorba de probleme politice importante. Prin simpla introducere a unei probleme pe agendă, Consiliul de Securitate poate transforma Adunarea Generală într-o societate care ţine dezbateri, fără a avea însă nici măcar dreptul de a-şi exprima opinia comună cu privire la ele.

Această limitare a funcţiilor Adunării Generale a făcut ca Organizaţia Naţiunilor Unite să aibă o dublă personalitate. Adunarea Generală poate, cu o majoritate de două treimi, să recomande Consiliului de Securitate o soluţie la o problemă internaţională, pe care însă Consiliul o poate ignora după bunul său plac. Această libertate de acţiune a Consiliului de Securitate nu ar constitui o problemă serioasă dacă Adunarea Generală ar fi un simplu corp consultativ, cu un număr limitat de membri, şi nu corpul reprezentativ al tuturor naţiunilor din lume. În prezent, distribuţia atribuţiilor între Consiliul de Securitate şi Adunarea Generală constituie o aberaţie constituţională. Organizaţia Naţiunilor Unite poate discuta aceeaşi problemă pe două voci – una a Adunării Generale şi cealaltă a Consiliului de Securitate –, iar între aceste două voci nu există nici o legătură organică. Două treimi sau mai mult din totalul membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite pot recomanda o cale de acţiune, iar 9 din cei 15 membri ai Consiliului de Securitate pot să ignore acea recomandare şi să decidă altceva.

Problema acestui aranjament constituţional nu o constituie dominaţia marilor puteri, care caracteriza şi Sfânta Alianţă, şi Liga Naţiunilor. Problema constă mai degrabă în faptul că Adunarea Generală este în situaţia de a-şi demonstra neputinţa. Sfânta Alianţă nu constituia altceva decât un guvern al marilor puteri. Liga Naţiunilor era un guvern internaţional al marilor puteri ce se bucura de sfatul şi consimţământul tuturor naţiunilor membre, în condiţiile în care fiecare dintre aceşti membri, în virtutea principiului unanimităţii, îi putea împiedica acţiunile, cu excepţia situaţiei stipulate de articolul 15, paragraful 10 al Pactului[1]. Organizaţia Naţiunilor Unite constituie un guvern internaţional al marilor puteri care se aseamănă, în ceea ce priveşte aranjamentele constituţionale, cu Sfânta Alianţă şi, în pretenţii, cu Liga Naţiunilor. Acest contrast dintre pretenţii şi realităţile constituţionale, între aşteptările democratice cărora le dă naştere Carta şi modul de funcţionare autocrat exprimat prin distribuţia atribuţiilor, caracterizează prevederile constituţionale ale ONU.

Astfel, guvernul internaţional al ONU nu constituie altceva decât un guvern internaţional reprezentat de Consiliul de Securitate, care apare ca o Sfântă Alianţă a

1. Pentru text, vezi p. 321.

timpurilor noastre. Odată ce a fixat dominaţia Consiliului de Securitate, Carta stabileşte şi predominanţa marilor puteri în cadrul acestuia. De fapt, cei cinci membri permanenţi sunt cei care îndeplinesc funcţiile de conducere. Am văzut că principiul unanimităţii a fost abrogat în ceea ce priveşte deciziile Consiliului şi a fost înlocuit, atunci când este vorba de deciziile importante, cu cerinţa a nouă voturi afirmative, în care să fie incluse şi voturile celor cinci membri permanenţi. Luând în considerare influenţa considerabilă a celor cinci membri permanenţi (China, Franţa, Marea Britanie, Uniunea Sovietică şi Statele Unite), deciziile lor unanime probabil că vor atrage de partea lor cel puţin voturile altor patru membri ai Consiliului de Securitate.

Organizaţia Naţiunilor Unite se bazează astfel pe unitatea continuă a membrilor permanenţi ai Consiliului de Securitate. În virtutea Cartei, aceşti cinci membri constituie nucleul federaţiei mondiale, o Sfântă Alianţă în interiorul unei Sfinte Alianţe. Limitând principiul unanimităţii la deciziile lor, Carta îi desemnează drept guvernul internaţional al ONU. Astfel, dacă un singur membru permanent este în dezacord cu ceilalţi, conducerea internaţională a ONU nu mai poate funcţiona.

Monopolul marilor puteri asupra acţiunilor conducerii este întărit de articolul 27, paragraful 3, conform căruia o parte implicată într-o dispută poate să voteze doar în cazul rezolvării paşnice a conflictelor, conform capitolului VI din Cartă. Cu alte cuvinte, dreptul de veto al unei mari puteri poate fi aplicat măsurilor de constrângere din capitolul VII. Când o mare putere este implicată într-un conflict, Consiliul de Securitate poate lua o decizie în virtutea articolului 27, paragraful 3, indiferent de poziţia acelei mari puteri. Dacă însă Consiliul de Securitate ar încerca să impună decizia respectivă, refuzul unei mari puteri, deşi este implicată în conflict, ar ridica o barieră legală în calea acţiunii de constrângere. Într-o astfel de situaţie, decizia Consiliului de Securitate ar fi inutilă.

De fapt, guvernul internaţional constituit de Organizaţia Naţiunilor Unite este unul al marilor puteri într-o măsură mai mare decât pare să indice analiza de până acum. Dintre cei cinci membri ai Consiliului de Securitate, numai doi, Statele Unite şi Uniunea Sovietică, sunt de fapt mari puteri. Marea Britanie şi Franţa sunt puteri medii. China este numai o potenţială mare putere. În condiţiile actuale ale politicii internaţionale, majoritatea membrilor Consiliului de Securitate, inclusiv membrii permanenţi, pot fi convinşi, la nevoie, să susţină poziţiile adoptate de Statele Unite, China şi Uniunea Sovietică. Guvernarea internaţională a Organizaţiei Naţiunilor Unite, lăsând la o parte aranjamentele sale legale, constă de fapt în guvernarea internaţională a Statelor Unite, a Chinei şi a Uniunii Sovietice acţionând la unison. În cel mai bun caz – dacă sunt unite –, pot conduce restul lumii în vederea menţinerii ordinii şi prevenirii războiului. În cel mai rău caz – dacă nu sunt unite –, nu va mai exista o conducere internaţională.

În mod ideal, Organizaţia Naţiunilor Unite constituie un instrument pentru guvernarea lumii prin puterea combinată a Statelor Unite, Chinei şi Uniunii Sovietice. Totuşi, Carta nu prevede posibilitatea ca organizaţia să opereze ca un guvern internaţional în scopul stabilirii şi menţinerii ordinii în relaţiile dintre Statele Unite, China şi Uniunea Sovietică sau pentru a preveni războiul dintre ele. Dreptul la veto exclude posibilitatea de a supune Statele Unite, China şi Uniunea Sovietică unei conduceri internaţionale împotriva voinţei lor.

Principii nedefinite de justiţie

Standardele de justiţie care vor ghida judecata şi acţiunile instituţiilor ONU sunt stabilite în Cartă: în Preambul, în capitolul I referitor la scopurile şi principiile organizaţiei şi, apoi, răspândite în întreaga Cartă. Însă, contrastând cu principiile de bază ale Sfintei Alianţe şi ale Ligii Naţiunilor, principiile de justiţie pe care este fondată Organizaţia Naţiunilor Unite sunt caracterizate de două contradicţii: una privind modalităţile de acţiune ale organizaţiei şi cealaltă privind scopurile acţiunilor întreprinse.

În Preambul se reafirmă „credinţa în [...] egalitatea în drepturi [...] a naţiunilor mari sau mici", iar articolul 2, paragraful 1 stipulează că „Organizaţia este întemeiată pe principiul egalităţii suverane a tuturor membrilor ei". Acest principiu este întărit de articolul 2, paragraful 7, care scoate „chestiunile ce ţin în mod esenţial de competenţa internă a unui stat" de sub jurisdicţia Organizaţiei Naţiunilor Unite, excepţie făcând măsurile de coerciţie prevăzute în capitolul VII[2]. Totuşi, întreaga structură a Naţiunilor Unite, aşa cum este concepută în partea principală a Cartei, se bazează pe ceea ce poate fi numit în mod paradoxal „inegalitatea în suveranitate" a membrilor săi. Am arătat deja că, dacă Organizaţia Naţiunilor Unite ar funcţiona aşa cum prevede Carta, toţi membrii săi care nu fac parte din Consiliul de Securitate şi-ar pierde suveranitatea şi ar rămâne suverani numai cu numele şi de formă[3]. Astfel, principiul suveranităţii egale proclamat de Cartă în prevederile sale introductive este contrazis de distribuţia atribuţiilor pe care însăşi Carta le prevede.

Preambulul şi capitolul I formulează cinci scopuri ale activităţii Organizaţiei Naţiunilor Unite: 1) menţinerea păcii şi securităţii internaţionale; 2) securitatea colectivă; 3) interzicerea folosirii forţei „împotriva integrităţii teritoriale sau a independenţei politice a vreunui stat" şi folosirea rezervată a forţei în „interesul comun", aşa cum este el definit de Cartă; 4) menţinerea „justiţiei şi respectării obligaţiilor care decurg din tratate şi din alte surse ale dreptului internaţional" şi 5) autodeterminarea naţională.

Dintre aceste cinci scopuri, primele două sunt generale şi au o natură instrumentală. Ne spun că orice acţiune a ONU trebuie să fie realizată într-o manieră paşnică şi în conformitate cu principiul securităţii colective. Ultimele trei principii sunt specifice şi concrete. Ne informează asupra a ceea ce ONU poate şi nu poate să facă în situaţii concrete. Ea ar trebui să folosească forţa în anumite condiţii şi să nu o folosească în altele; ar trebui să acţioneze just şi în concordanţă cu legea internaţională şi cu principiul autodeterminării naţionale.

Este semnificativ faptul că în Cartă elaborarea şi implementarea primelor două scopuri sunt foarte explicite (mai ales în capitolele VI şi VII), în timp ce mijloacele de implementare a celorlalte trei lipsesc aproape în totalitate. Articolul 11, paragraful 1 şi articolul 24, paragraful 2 îndrumă Adunarea Generală şi Consiliul de Securitate spre folosirea scopurilor şi principiilor prevăzute în Cartă drept criterii de deliberare şi acţiune. Dar înţelesul concret al unor concepte precum justiţia, respectul pentru

2. Vezi ce s-a afirmat anterior în legătură cu efectul distructiv pe care îl au clauzele jurisdicţiei interne asupra obligaţiilor internaţionale, pp. 310-312.
3. Vezi pp. 341 şi urm.

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI ISTORIE

legea internaţională şi autodeterminarea naţională nu reiese explicit, iar aceste concepte nu sunt folosite cu acelaşi înţeles peste tot şi tot timpul. Probabil că majoritatea oamenilor ar putea fi capabili să ajungă la un acord privind înţelesul abstract al acestor termeni. Însă situaţia politică concretă este cea care conferă acestor termeni abstracţi un înţeles concret şi care le permite să ghideze judecata şi acţiunile oamenilor. Nicăieri în corpul principal al Cartei nu se regăseşte o definiţie sau o referire explicită la principiile de justiţie. Nici nu există o trimitere la alte surse care să le clarifice fără echivoc.

ONU – realitatea politică

Creşterea şi declinul Adunării Generale

Schema constituţională a ONU a fost construită pe baza a trei ipoteze de ordin politic. În primul rând, marile puteri, acţionând la unison, ar putea să contracareze orice ameninţare la adresa păcii şi securităţii, indiferent de sursa ei. În al doilea rând, cunoştinţele şi puterile lor combinate ar fi suficiente pentru a înfrunta astfel de ameninţări fără să se recurgă la război. În al treilea rând, nici o astfel de ameninţare nu ar putea veni din partea marilor puteri. Aceste ipoteze nu au fost confirmate de realitate. Marile puteri nu au acţionat unitar atunci când erau la mijloc interesele lor divergente ; cu alte cuvinte, nu au acţionat unitar decât în circumstanţe rare şi excepţionale. Iar principala ameninţare la adresa păcii şi securităţii internaţionale provine de la marile puteri. Schema constituţională a Cartei a fost însă contrazisă de realitatea politică a lumii de după război.

Contrastul dintre intenţiile constituţionale şi realitatea politică a transformat Organizaţia Naţiunilor Unite în ceva diferit de ceea ce s-a dorit iniţial. Din perspectiva transformărilor dinamice ale relaţiei dintre intenţiile constituţionale şi realitatea politică, se pot distinge trei etape. În mare, în primul deceniu s-au înregistrat declinul Consiliului de Securitate şi sporirea importanţei Adunării Generale. Al doilea deceniu este caracterizat, din nou în mare, de sporirea importanţei secretarului general, care acţiona în baza autorităţii delegate de către Consiliul de Securitate şi Adunarea Generală. Criza constituţională din 1964, rezultată din conflictul privind finanţarea operaţiunilor de menţinere a păcii, a evidenţiat declinul autorităţii Adunării Generale şi a secretarului general şi, în consecinţă, reafirmarea de către Consiliul de Securitate a autorităţii sale constituţionale.

Aceste transformări ale importanţei relative a Consiliului de Securitate şi a Adunării Generale sunt ilustrate în mod grafic prin schimbările cantitative ale activităţilor celor două instituţii. Analizând din perspectiva problemelor politice abordate, Consiliul de Securitate a debutat, în concordanţă cu prevederile Cartei, ca principalul organism politic al ONU. Însă, începând cu 1 iulie 1948, activităţile sale, chiar dacă variau în termeni absoluţi, au fost în mod constant inferioare celor desfăşurate de Adunarea Generală. Conflictul dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică, precum şi absenţa Chinei comuniste au împiedicat Organizaţia Naţiunilor Unite să devină acel guvern internaţional al marilor puteri pe care îl preconiza Carta. Acel conflict a împiedicat Consiliul de Securitate să acţioneze ca o instituţie a guvernului internaţional. Cele câteva cazuri în care a putut să acţioneze ca o asemenea instituţie s-au datorat fie absenţei accidentale

şi temporare a Uniunii Sovietice, cum s-a întâmplat la începutul războiului din Coreea, fie unei convergenţe neprevăzute şi excepţionale de interese, aşa cum au fost cazurile conflictelor din Indonezia, Kashmir, Orientul Mijlociu sau Canalul Suez.

Modificările survenite în ceea ce priveşte numărul întâlnirilor Consiliului de Securitate ilustrează în mod similar creşterea şi descreşterea importanţei sale ca principal organism politic al Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Interesele şi angajamentele globale ale Statelor Unite şi ale Uniunii Sovietice au făcut inevitabil ca în aproape orice problemă care a apărut sau ar fi putut apărea pe agenda Consiliului de Securitate aceste interese şi angajamente să fie într-un anumit fel implicate. Această situaţie a dus la imposibilitatea de a ajunge la un acord general, iar procesul de votare din cadrul Consiliului de Securitate situa în cele mai multe cazuri Uniunea Sovietică de o parte, iar restul majorităţii de cealaltă parte. Astfel, prin intermediul dreptului de veto, o mare putere aflată în minoritate îşi exprimă dezacordul faţă de majoritate şi-şi protejează interesele de acţiunile – dezavantajoase pentru ea – ale unei majorităţi ostile.

Adunarea Generală şi-a sporit importanţa şi a devenit cea mai activă ramură a guvernului internaţional al Organizaţiei Naţiunilor Unite datorită a doi factori : folosirea a cinci instrumente constituţionale de către o majoritate din cadrul Adunării Generale şi caracteristicile politicii internaţionale contemporane.

Problemele politice aflate pe agenda Adunării Generale şi a Consiliului de Securitate în perioada 1 ianuarie 1946 – 30 iunie 1964.

Perioada	Adunarea Generală	Consiliul de Securitate
1 ianuarie 1946 – 30 iunie 1946	2	8
1 iulie 1946 – 30 iunie 1947	6	8
1 iulie 1947 – 30 iunie 1948	9	14
1 iulie 1948 – 30 iunie 1949	15	10
1 iulie 1949 – 30 iunie 1950	13	12
1 iulie 1950 – 30 iunie 1951	24	12
1 iulie 1951 – 30 iunie 1952	17	9
1 iulie 1952 – 30 iunie 1953	18	5
1 iulie 1953 – 30 iunie 1954	12	8
1 iulie 1954 – 30 iunie 1955	18	4
1 iulie 1955 – 30 iunie 1956	13	4
1 iulie 1956 – 30 iunie 1957	19	11
1 iulie 1957 – 30 iunie 1958	22	9
1 iulie 1958 – 30 iunie 1959	15	6
1 iulie 1959 – 30 iunie 1960	14	2
1 iulie 1960 – 30 iunie 1961	20	6
1 iulie 1961 – 30 iunie 1962	24	8
1 iulie 1962 – 30 iunie 1963	15	4
1 iulie 1963 – 30 iunie 1964	11	8
Total	286	147

Numărul întâlnirilor Consiliului de Securitate			
1946	88	1956	51
1947	137	1957	48
1948	168	1958	36
1949	62	1959	5
1950	73	1960	71
1951	39	1961	68
1952	42	1962	38
1953	43	1963	58
1954	32	1964	86
1955	23		

Practicile constituţionale pe care Adunarea Generală, ca instituţie de guvernare internaţională, le-a folosit în cadrul activităţilor sale au tins să diminueze autoritatea Consiliului de Securitate şi să o sporească pe cea a Adunării Generale. În primul rând, controlul asupra activităţilor Adunării Generale, pe care articolul 12, paragraful 1 al Cartei îl acorda Consiliului de Securitate, a fost sustras acestuia din urmă prin două instrumente constituţionale. Unele cazuri au fost sustrase blocajului înregistrat în Consiliul de Securitate printr-o majoritate simplă, presupunându-se că o asemenea mutare constituie doar o mişcare procedurală care nu necesită un vot unanim al tuturor membrilor permanenţi, conform articolului 27, paragraful 3 al Cartei. Cu alte cuvinte, Consiliul de Securitate a funcţionat presupunând că dreptul de veto nu se aplică în cazul în care există o decizie majoritară de a scoate o anumită problemă de sub jurisdicţia sa.

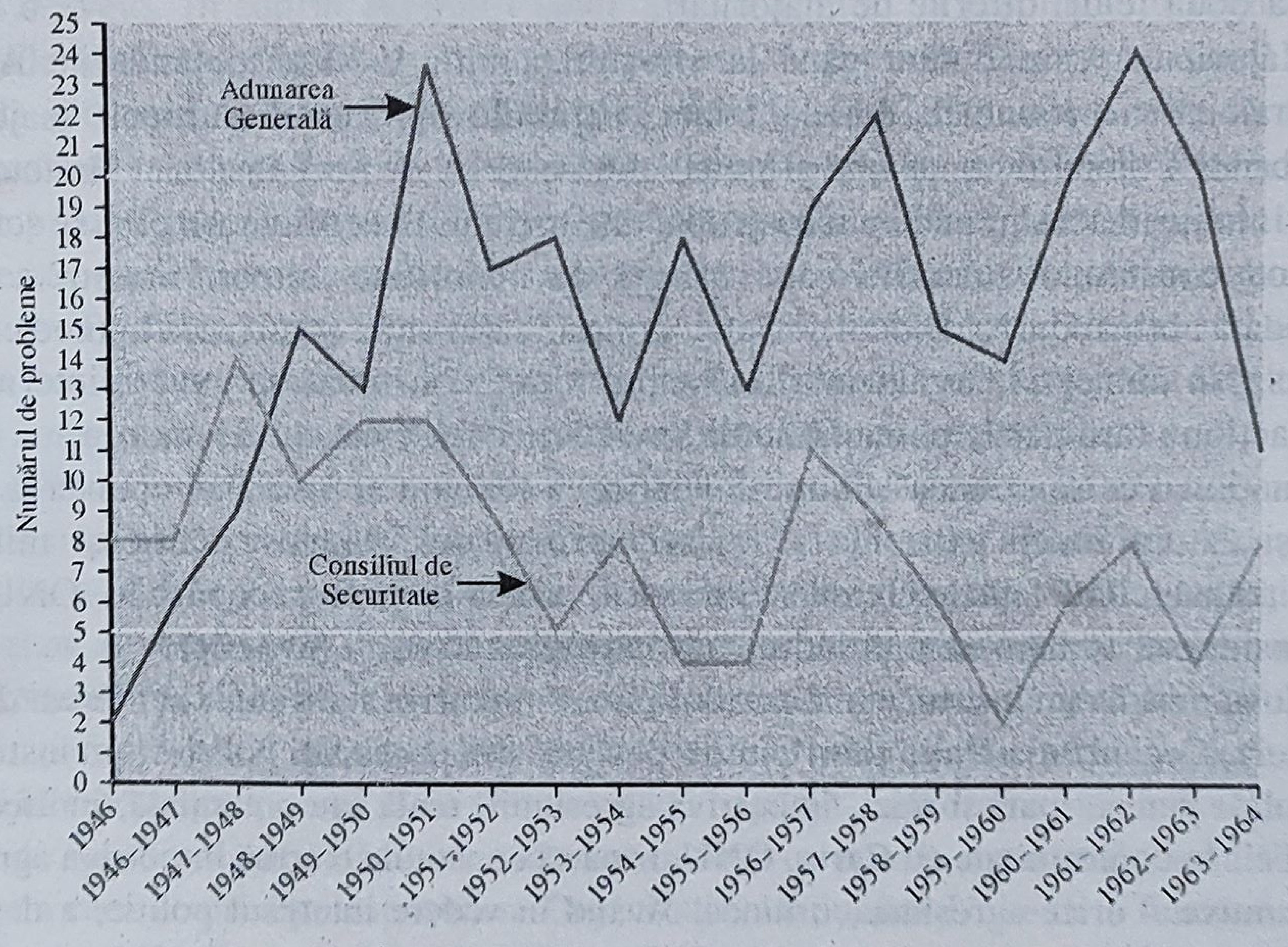
În plus, Adunarea Generală a interpretat articolul 12, paragraful 1 în mod liber şi a formulat recomandări privind probleme care se aflau în acelaşi timp şi pe agenda Consiliului de Securitate. Astfel a procedat în cazul Pakistanului şi al Coreei. Procedura a fost justificată prin argumentul legal conform căruia Adunarea Generală se ocupă de un aspect diferit al problemei de care se ocupă Consiliul de Securitate. Este evident că acest argument tinde să slăbească articolul 12, paragraful 1 şi, în consecinţă, să dea naştere din plin bănuielii că Adunarea Generală are jurisdicţie nelimitată asupra oricărei chestiuni care i se prezintă.

Adunarea Generală a mers chiar mai departe, asumându-şi responsabilităţi specifice privind menţinerea păcii şi securităţii – pentru care, conform articolului 24, paragraful 1, era răspunzător Consiliul de Securitate. Adunarea Generală a ajuns la acest rezultat în urma rezoluţiei „Uniţi pentru pace”[4], prin care înfiinţa Comitetul pentru Măsuri Colective şi îi acorda atribuţii sporite de consultanţă pentru menţinerea păcii şi securităţii. Când Uniunea Sovietică a denunţat această rezoluţie drept ilegală, a exagerat ; când a afirmat că acest Comitet pentru măsuri colective era menit să se sustragă Consiliului de Securitate, nu era departe de adevăr, deoarece comitetul îşi datorează existenţa neputinţei dovedite a Consiliului de Securitate de a acţiona ca o instituţie guvernamentală internaţională în orice problemă în care sunt implicate interese divergente ale marilor puteri.

---

4. Pentru conţinutul său, vezi pp. 330-331.

Dacă acționa conform textului Cartei, Adunarea Generală nu ar fi putut niciodată să înlocuiască Consiliul de Securitate în vreo problemă. Asta deoarece Carta ridică un obstacol aparent insurmontabil în calea unui asemenea demers, acordând numai Consiliului de Securitate puterea de a formula decizii obligatorii din punct de vedere legal, și nu permite Adunării Generale să formuleze altceva decât recomandări. Incapacitatea tot mai mare a Consiliului de Securitate de a formula decizii a condus la o schimbare subtilă în ceea ce privește raportul de putere relativă dintre cele două instituții. Această schimbare a acordat Adunării Generale, cel puțin în anumite probleme și cu anumite limite[5], autoritatea de a lua decizii obligatorii din punct de vedere legal. Majoritatea substanțială a membrilor ONU au simțit în mod evident că organizația ar trebui să acționeze în reglementarea anumitor probleme și că, având în vedere neputința Consiliului de Securitate de a acționa, Adunarea Generală ar trebui să se comporte în maniera în care Consiliul de Securitate ar fi trebuit să o facă. Astfel, deși teoretic Adunarea Generală putea să formuleze numai recomandări, o majoritate substanțială a membrilor săi au avut tendința, referitor la anumite subiecte și cu anumite limite, de a acționa ca urmare a acelor recomandări ca și cum ar fi constituit decizii obligatorii din punct de vedere legal[6].



Problemele politice luate în considerare de Adunarea Generală și Consiliul de Securitate, 1946-1964

5. Natura acestor probleme și limite va fi discutată la pp. 498 și urm.
6. Trebuie amintit în legătură cu acest fapt că, într-un caz izolat și beneficiind de circumstanțe speciale – cazul coloniilor italiene –, Franța, Marea Britanie, Uniunea Sovietică și Statele Unite s-au înțeles în prealabil să accepte decizia Adunării Generale ca fiind obligatorie din punct de vedere legal.

Această transformare a Adunării Generale în instituţia politică dominantă a Organizaţiei Naţiunilor Unite a fost posibilă numai pentru că două treimi dintre statele membre erau în favoarea acestui lucru. Dacă cel puţin două treimi nu ar fi votat în favoarea recomandărilor prezentate în faţa Adunării Generale, transformarea nu s-ar mai fi produs. Majoritatea de două treimi a constituit instrumentul ce a dus la această transformare, care susţinea şi determina în acelaşi timp conţinutul şi puterea sa. Iar imaginea acestei transformări a fost determinată de compoziţia respectivei majorităţi.

Alcătuirea majorităţii care susţinea recomandările Adunării Generale a suferit o schimbare majoră odată cu admiterea a 20 de noi membri în anii 1955-1956. Aceşti ani constituie un punct de cotitură în istoria Organizaţiei Naţiunilor Unite, marcând încheierea unei etape şi începutul alteia. S-ar putea chiar afirma că Organizaţia Naţiunilor Unite de dinaintea acelei date era un instrument diferit de guvernare internaţională faţă de cel care a existat ulterior acestei date, organizaţia fiind până atunci capabilă să îndeplinească funcţii diferite de cele pe care le poate îndeplini azi. Transformarea pe care a suferit-o ONU nu s-a oprit la schimbarea centrului de greutate de la Consiliul de Securitate către Adunarea Generală. Ea a dat naştere în cadrul Adunării Generale la două tipuri de organizaţii internaţionale, construite în baza a două feluri diferite de majorităţi.

Majoritatea care hotăra până la sfârşitul anului 1956 recomandările Adunării Generale avea ca nucleu Statele Unite, naţiunile din vestul Europei, majoritatea membrilor Commonwealth-ului şi statele din America de Sud, însumând în total 39 de voturi. În jurul acestui nucleu s-au grupat alte naţiuni, în configuraţii care se schimbau în mod constant – uneori votând alături de majoritate, alteori împotriva ei, iar câteodată abţinându-se. Blocul sovietic, constând din cinci voturi, era în mod constant exclus. Nu numai că Organizaţia Naţiunilor Unite constituia un guvern internaţional care acţiona fără participarea Uniunii Sovietice, dar forma, de asemenea, un guvern internaţional ce se opunea Uniunii Sovietice la fel cum aceasta i se opunea la rândul ei. Îşi datora însăşi existenţa şi îşi afla principalul obiectiv politic şi militar în opoziţia exercitată faţă de Uniunea Sovietică. Având în vedere scopul său, ONU putea fi considerată o mare alianţă îndreptată împotriva Uniunii Sovietice.

Construite ca un instrument al marilor puteri împotriva agresiunii, indiferent de sursa acesteia, Organizaţia Naţiunilor Unite a devenit, din necesităţi politice, un instrument al multor puteri, mari şi mici, împotriva agresiunii, reală sau potenţială, indiferent de sursa ei. În conformitate cu Carta, ONU urma să constituie o armă împotriva agresiunii prezumtive – orice agresiune, oriunde. Având în vedere interesul politic, a devenit o armă împotriva anumitor agresori individuali, identificaţi după faptele lor. Astfel, în martie 1953, când delegatul rus la Adunarea Generală, în timpul unei discuţii pe marginea raportului Comitetului pentru măsuri colective, a declarat că rezoluţia „Uniţi pentru pace" şi întreaga activitate a comitetului erau un complot al Statelor Unite împotriva Uniunii Sovietice, el sublinia printr-un limbaj demagogic schimbarea structurii şi a scopurilor Organizaţiei Naţiunilor Unite. Iar când delegatul american a răspuns că rezoluţia şi activitatea comitetului nu erau îndreptate împotriva „nimănui", ci împotriva agresiunii, el adresa un omagiu mai degrabă spiritului Cartei decât realităţii politice, folosind Carta drept mască ideologică pentru realităţile politicii internaţionale.

Creşterea numărului de membri de la cele 50 de state care făceau parte iniţial din organizaţie la cei 158 de membri actuali* a schimbat în mod dramatic distribuţia puterii de vot din cadrul Adunării Generale şi, odată cu ea, atribuţiile politice pe care le putea îndeplini ONU, prin Adunarea Generală. Creşterea numărului de membri a condus la trei schimbări majore în ceea ce priveşte distribuţia voturilor. Blocul vestic şi-a pierdut posibilitatea de a forma o majoritate de două treimi din voturi pentru a sprijini rezoluţiile îndreptate împotriva Uniunii Sovietice. Astfel, Statele Unite puteau spera acum cel mult să-şi impună dreptul de veto cu privire la rezoluţiile care nu erau în avantajul lor, dar şi să le împiedice, folosindu-se de votul aliaţilor lor. Mai mult decât orice, Statele Unite puteau să acţioneze pentru prevenirea folosirii ONU împotriva lor. Dar nu mai puteau conta pe folosirea organizaţiei pentru promovarea propriilor interese.

În timp ce influenţa Statelor Unite în cadrul ONU a suferit o scădere dramatică, cea a blocului sovietic a crescut. În primul deceniu postbelic, Uniunea Sovietică se afla practic într-o minoritate lipsită de speranţă, atât în cadrul Consiliului de Securitate, cât şi în cadrul Adunării Generale. În cadrul Consiliului de Securitate a putut, după cum am văzut, să se ferească de consecinţele unor situaţii dezavantajoase, apelând la dreptul de veto. În cadrul Adunării Generale nu a putut să respingă cu regularitate rezoluţiile la adresa cărora avea obiecţii, pentru că se putea baza pe sprijinul a mai puţin de o treime dintre membri. Din acel moment însă, Uniunea Sovietică avea o şansă reală de a adăuga la voturile membrilor propriului bloc pe cele ale altor naţiuni, care împreună puteau constitui mai mult de o treime din voturi şi plasau astfel Uniunea Sovietică într-o poziţie din care putea preveni orice rezoluţie dezavantajoasă pentru ea. Primirea Chinei continentale în Organizaţia Naţiunilor Unite nu a afectat această posibilitate, deoarece aceasta, alături de aliaţii săi, deşi probabil se situa pe poziţii antagonice cu Uniunea Sovietică, controla doar puţine voturi.

Modificarea distribuţiei de voturi rezultă din faptul că de această creştere masivă de membri au beneficiat mai ales aşa-numitele naţiuni ale blocului afro-asiatic. Acest bloc constituie astăzi mai mult de o treime dintre ţările membre ale ONU. Astfel, dacă aceste state ar vota la unison, ar putea bloca orice rezoluţie contrară intereselor lor sau, alăturându-se fie blocului american, fie celui sovietic, ar putea să devină centrul unei majorităţi funcţionale de două treimi. În realitate însă, blocul afro-asiatic a votat rareori în mod unitar ; votul său a fost de obicei împărţit, unii dintre membrii săi votând alături de americani, alţii alături de blocul sovietic şi un număr considerabil s-au abţinut. Astfel, în ceea ce priveşte capacitatea Organizaţiei Naţiunilor Unite de a funcţiona ca o organizaţie politică prin intermediul Adunării Generale, blocul afro-asiatic a îndeplinit până acum o funcţie mai mult negativă. Dispersarea acestor voturi a consolidat puterea blocurilor american şi sovietic de a se opune unei majorităţi simple folosind dreptul de veto a mai mult de o treime dintre membri. Ca rezultat, Adunarea Generală a avut dificultăţi în încercarea de a aproba orice alt tip de rezoluţii decât cele care vizau contestarea reziduurilor epocii coloniale sau care condamnau discriminarea rasială, de a aproba apelurile către diverse părţi de a înceta conflictele în care erau implicate

---

* În acest moment, ONU are 191 de state membre (n.tr.).

şi de a semna înţelegeri, precum şi autorizarea secretarului general de a investiga, observa şi raporta, de a-şi folosi în mod adecvat atribuţiile, de a organiza forţele de menţinere a păcii şi, în general, de a întreprinde toate acţiunile pe care le considera necesare pentru a reinstaura pacea sau ordinea. Astfel, dificultăţile de a reuni o majoritate de două treimi a Adunării Generale, necesară pentru a ajunge la un acord în privinţa unor politici substanţiale, rezultau şi din ascendenţa secretarului general la poziţia temporară de funcţionar superior executiv al ONU.

Carta stipulează că secretarul general este „cel mai înalt funcţionar administrativ al Organizaţiei". El „poate atrage atenţia Consiliului de Securitate asupra oricărei probleme care, după părerea sa, ar putea pune în primejdie menţinerea păcii şi securităţii internaţionale". Tot el „va îndeplini funcţiile care-i sunt încredinţate de aceste organe" ale ONU. Noile funcţii ale secretarului general care îi conferă aparent rolul de principal agent politic al ONU derivă din această prevedere a Cartei.

Aceste noi atribuţii sunt fundamental legate de incapacitatea de a acţiona a Adunării Generale, în acelaşi fel în care aceasta şi-a asumat responsabilitatea de a acţiona din cauza incapacităţii Consiliului de Securitate de a face acest lucru. Se poate chiar afirma că responsabilitatea pentru problemele politice cu care ONU, ca întreg, a fost împovărată este rezultatul incapacităţii naţiunilor direct implicate, mai ales a marilor puteri, de a-şi rezolva între ele problemele importante. Astfel, ele însărcinează Organizaţia Naţiunilor Unite să producă un acord. Membrii Adunării Generale, încercând să înlocuiască Consiliul paralizat, nu au fost însă capabili să acţioneze împreună mai bine decât ar fi făcut-o fiecare individual. De aceea, ei l-au însărcinat pe secretarul general să găsească o soluţie.

Ca urmare, secretarul general a devenit un fel de prim-ministru al Organizaţiei Naţiunilor Unite. În virtutea delegării puterii, mai degrabă vagă, de către Consiliul de Securitate sau Adunarea Generală, secretariatul său a pus stăpânire pe funcţiile politice pe care ar fi trebuit să le îndeplinească – dar nu au putut s-o facă – Consiliul de Securitate sau Adunarea Generală. Această transformare a cerinţelor postului se datorează în mare parte iniţiativei şi iscusinţei lui Dag Hammarskjöld, care a fost secretar general din 1953 până în 1961. El a transformat ONU într-un „instrument dinamic de guvernare", conform propriilor cuvinte. El şi-a propus, citându-l din nou, „să creeze o nouă responsabilitate executivă" şi „să ajute la rezolvarea deficienţelor care ar putea apărea în funcţionarea instituţiilor cărora Carta şi diplomaţia tradiţională le încredinţează menţinerea păcii şi securităţii". Hammarskjöld a făcut mai mult decât să interpreteze în mare mandatul primit din partea Adunării Generale sau a Consiliului de Securitate şi s-a opus, uneori fără nici un fel de mandat, unui membru al ONU. Astfel, în 1959 el a pus bazele unei prezenţe a Organizaţiei Naţiunilor Unite în Laos, deşi Uniunea Sovietică declarase că se opune acestui demers şi, mai ales, numirii unui reprezentant al organizaţiei. Tot el a decis în 1958 să mărească numărul trupelor de observaţie ale Organizaţiei Naţiunilor Unite în Liban, deşi Uniunea Sovietică deja îşi folosise dreptul de veto împotriva unei propuneri americane de a le suplimenta şi împotriva unei propuneri a Japoniei de a le oferi atribuţii nelimitate.

Această transformare a atribuţiilor secretarului general în unele asemănătoare unei instituţii politice supranaţionale era sortită să trezească nu numai opoziţia

anumitor state faţă de măsurile luate de secretarul general, dar şi să ducă la acea contradicţie internă acută care a paralizat toate organizaţiile politice internaţionale : contradicţia dintre suveranitatea naţională şi eficienţa organizaţiei internaţionale. Uniunea Sovietică a apărat în mod constant principiul suveranităţii naţionale împotriva posibilelor încălcări ale acestuia de către tratatele şi organizaţiile internaţionale şi s-a opus cu vigoare conducerii exercitate de Hammarskjöld şi de predecesorul acestuia, Trygve Lie, ambii constituind o întrupare a aspiraţiilor supranaţionale ale Organizaţiei Naţiunilor Unite. Când Charles de Gaulle a venit la putere în 1958, Franţa s-a alăturat poziţiei Uniunii Sovietice. Uniunea Sovietică a încercat să distrugă puterea secretarului general prin propunerea instituirii aşa-numitei conduceri de tip troică, propunere prin care urmărea înlocuirea secretarului general cu o conducere formată din trei funcţionari cu putere egală şi acţionând la unison, unul reprezentând naţiunile neangajate, unul blocul sovietic şi altul blocul occidental. Dacă această propunere ar fi avut succes, funcţia de secretar general ar fi fost supusă dreptului de veto şi ar fi devenit la fel de paralizată de acest vot ca şi Consiliul de Securitate. Când propunerea a eşuat, Uniunea Sovietică, Franţa, precum şi naţiunile care le susţineau au găsit un alt instrument important pentru stoparea şi răsturnarea tendinţei supranaţionale a ONU. Acest instrument a fost problema sprijinului financiar pentru operaţiunile de menţinere a păcii recomandate de Adunarea Generală.

Articolul 19 din Cartă prevede faptul că „un membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite care este în întârziere cu plata contribuţiilor financiare către Organizaţie nu va putea participa la vot în Adunarea Generală dacă totalul arieratelor egalează sau depăşeşte contribuţia datorată pentru ultimii doi ani împliniţi”. Uniunea Sovietică se găsea într-o asemenea poziţie pe 1 decembrie 1964, iar Franţa şi alte state mai mici la 1 ianuarie 1965. Franţa şi Uniunea Sovietică au susţinut, în ciuda unei opinii contrare emisă de Curtea Internaţională de Justiţie, că nu sunt obligate să plătească pentru operaţiunile de menţinere a păcii în favoarea cărora votase Adunarea Generală. Au argumentat că numai Consiliul de Securitate, în cadrul căruia dreptul de veto al marilor puteri putea împiedica trecerea acestor tipuri de decizii, avea competenţa de a impune operaţiuni de menţinere a păcii, precum cele din fâşia Gaza şi Congo, care fuseseră autorizate de două treimi dintre membrii Adunării Generale.

Dacă prevederile Cartei ar fi fost aplicate, Uniunea Sovietică ar fi fost lipsită de votul său la începutul sesiunii din 1964, iar Franţa şi alte state s-ar fi aflat în aceeaşi situaţie după 1 ianuarie 1965. Astfel, ONU şi-ar fi afirmat autoritatea chiar şi în faţa marilor puteri. Făcând acest lucru, ar fi riscat apariţia unei separări majore în rândurile sale şi poate chiar retragerea anumitor membri.

Unele state membre nu erau dispuse să-şi asume acest risc. Chiar şi Statele Unite, deşi îşi declarau emfatic hotărârea de a cere aplicarea articolului 19, nu erau dispuse să prezinte problema deschis, recunoscând autoritatea Organizaţiei Naţiunilor Unite. În loc de vot, Adunarea Generală a operat prin „consens unanim” ; mai precis, a soluţionat numai problema pentru care exista un consens unanim, iar acel consens a fost stabilit nu prin voturile formale ale Adunării Generale, ci prin acorduri informale, încheiate pe holuri. Şi când, în ultima zi a sesiunii, Albania a încercat să pună problema în mod deschis, cerând reluarea de către Adunarea Generală a procedurii obişnuite de vot,

moţiunea a fost respinsă. Statele care nu-şi plătiseră datoriile financiare au participat la acest vot – pe temeiul legal, imposibil de susţinut în realitate, conform căruia articolul 19 se referă numai la prevederile substanţiale, nu şi la cele procedurale.

Aceste luări de poziţie şi argumente legale constituie numai manifestările de suprafaţă ale conflictului inerent structurii ONU, cel dintre suveranitatea naţională şi organizarea internaţională eficientă. Cele două concepte, după cum am precizat, sunt ireconciliabile în teorie şi în practică. Pentru ca o organizaţie internaţională să fie eficientă, este inevitabil să nu fie afectată libertatea de acţiune a membrilor săi, iar dacă statele membre decid să-şi afirme propria libertate de acţiune, vor aduce atingere gradului de eficienţă a respectivei organizaţii internaţionale. Carta însăşi recunoaşte acest conflict, accentuând, pe de o parte, „egalitatea în suveranitate" a tuturor statelor membre şi acordând, pe de altă parte, membrilor permanenţi ai Consiliului de Securitate o poziţie privilegiată, de guvern mondial limitat.

Apărătorii suveranităţii naţionale şi opozanţii unei organizaţii puternice au repurtat o victorie majoră în 1965, când Adunarea Generală a decis să renunţe la aplicarea articolului 19 din Cartă şi să accepte principiul contribuţiei voluntare la operaţiunile de menţinere a păcii. Această victorie constituie o veritabilă contrarevoluţie împotriva Organizaţiei Naţiunilor Unite – mai precis, împotriva evoluţiei prefigurate ca urmare a progreselor extraconstituţionale discutate anterior. Această decizie a anulat dezvoltările extraconstituţionale ale ultimelor două decenii. A reorientat ONU către intenţiile originare ale Cartei.

În practică, Consiliul de Securitate devenea din nou principalul organ executiv, dar era în continuare ameninţat de paralizie din cauza dreptului de veto şi a creşterii numărului membrilor săi de la 11 la 15. Adunarea Generală era redusă în fapt la o societate de dezbateri, slăbită de influxul masiv de state minuscule a căror putere de vot este disproporţionată faţă de puterea lor concretă. În plus, secretarul general este lipsit de puterea executivă pe care Adunarea Generală i-o acordase în prealabil. Mai exact, Consiliul de Securitate nu deţine putere, Adunarea Generală nu deţine putere, iar secretarul general este lipsit de putere. Organizaţia Naţiunilor Unite încetează să mai fie o organizaţie internaţională eficientă. Aşa cum s-a exprimat secretarul general U Thant într-un discurs din 22 martie 1965:

> Astăzi simt că suntem martorii unei inversări a progresului lent pe care Organizaţia Naţiunilor Unite l-a făcut către stabilitate şi pace mondială. Continuarea în această direcţie, dacă nu este oprită la timp, va marca închiderea unui capitol al marilor aşteptări şi deschiderea unui capitol nou, în care organizaţia internaţională va constitui numai un forum pentru dezbateri şi nimic mai mult.

Numai viitorul poate spune dacă există acum suficient interes printre membrii permanenţi ai Consiliului de Securitate pentru a-i permite să opereze în concordanţă cu intenţiile Cartei şi dacă membrii Adunării Generale conştientizează că este în interesul lor să existe o Organizaţie a Naţiunilor Unite puternică, aptă să redea Adunării Generale puterea pe care o avea odată.

Declinul puterilor secretarului general este rezultatul nu numai al divergenţelor din interiorul Organizaţiei Naţiunilor Unite la care ne-am referit, ci şi al marii

slăbiciuni a propriului secretariat. Participanții la un conflict politic pot fi convinși de către un factor exterior să fie de acord cu o înțelegere pașnică prin folosirea a patru metode, simultan sau alternativ : pot fi amenințați cu dezavantaje care să depășească avantajele pe care le-ar obține prin continuarea conflictului ; se poate să li se promită avantaje mai mari decât cele obținute în urma câștigării conflictului ; pot fi convinși cu ajutorul argumentelor raționale, arătându-li-se atât avantajele, cât și dezavantajele posibile, precum și intențiile și capacitățile celeilalte părți sau ale unor terțe părți ; sau pot fi ajutați să facă un prim mic pas către respectarea unei înțelegeri realizate în prealabil prin elaborarea unei formule tehnice satisfăcătoare și care să le permită menținerea demnității. Dintre aceste patru instrumente, primele două le depășesc ca importanță pe celelalte, care îndeplinesc în principal funcții subsidiare. Măsura slăbiciunii secretarului general ca actor politic este dată de faptul că el este aproape complet lipsit de cele două instrumente importante de conciliere, amenințarea și recompensa, și că are limite în cazul folosirii persuasiunii raționale și al formulării de acorduri asupra cărora s-a ajuns deja la o înțelegere.

Slăbiciunea Adunării Generale, așa cum se prezintă în prezent, se reflectă în slăbiciunea secretarului general. Atât Adunarea Generală, cât și secretarul general pot emite păreri, pot explica și formula aceste păreri, dar nu pot în prezent să folosească arma amenințării sau a promisiunilor, care constituie esența acțiunii politice. Temporara creștere a importanței secretarului general a constituit doar o urmare a personalității celui care a deținut la un moment dat această funcție și a stânjenelii Adunării Generale, care trebuia să acționeze, dar nu putea să o facă. Când secretarul general Kurt Waldheim a încercat să se implice în eliberarea ostaticilor din Iran, s-a izbit mai întâi de ostilitatea agresorilor și mai apoi de criticile venite din partea americanilor la adresa eșecului său. Un îndemn la acțiune adresat Adunării Generale constituie un semn de disperare a marilor puteri în fața neputinței de a rezolva între ele probleme care, atât timp cât rămân nerezolvate, poartă cu ele amenințarea războiului. Astfel, acțiunile secretarului general, precum și rezoluțiile Adunării Generale nu duc la îmbunătățirea sau – cu atât mai puțin – la vindecarea bolii. Totuși, ele au efectul unui sedativ asupra nervilor greu încercați și al unui medicament care previne agravarea unor răni deja deschise. Aceasta este contribuția pe care ONU o poate aduce în prezent la rezolvarea disputelor internaționale.

Adunarea Generală este, cel puțin momentan, în aceeași poziție în care s-a găsit Consiliul de Securitate la început : este incapabilă să acționeze, deoarece îi lipsește majoritatea cerută în Cartă. Totuși, deși Consiliul de Securitate era paralizat de la început de folosirea, previzibilă și aproape automată, a dreptului de veto de către Uniunea Sovietică, paralizia Adunării Generale a fost rezultatul unui proces dinamic, care poate fi separat în trei faze : dezintegrarea majorității de două treimi conduse de Statele Unite, încercarea zadarnică a celor două mari puteri de a obține o majoritate de două treimi în sprijinul propriilor politici și încercarea lor de a reduce la minimum voturile în favoarea celuilalt, o acțiune pe care ambasadoarea administrației Reagan la ONU, Jeane Kirkpatrick, a descris-o ca pe o ținere în șah a adversarului. Această continuă vânare a voturilor favorabile, sau măcar a abținerilor, a devenit una dintre preocupările principale ale marilor puteri din Adunarea Generală. În consecință, s-a

dezvoltat o nouă procedură diplomatică, cu dublă importanţă. Ea forţează marile puteri să ia în considerare, cel puţin atunci când îşi formulează politicile, preferinţele statelor mai mici şi, astfel, duce la atenuarea conflictului internaţional. Acordă statului în cauză ocazia să mute responsabilitatea unor decizii neplăcute pe umerii ONU, acţionând ca un instrument care salvează aparenţele şi diminuează şocul. Excepţiile le-au constituit mandatele ambasadorilor Kirkpatrick şi Moynihan, amândoi preferând să formuleze şi să apere în termeni conflictuali politicile americane în cadrul Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Noile proceduri

Un stat puternic ce are nevoie de sprijinul unor state mici pentru a asigura succesul politicilor sale poate urma două cursuri de acţiune. Poate să apeleze la diplomaţia tradiţională şi să profite de puterea superioară pe care o are asupra statelor mai slabe. Astfel sunt stabilite dependenţele şi sunt formate alianţele. Totuşi, un stat puternic care încearcă să obţină sprijinul pentru politicile sale în cadrul Adunării Generale a Organizaţiei Naţiunilor Unite nu se poate baza doar pe puterea sa superioară, care nu-i aduce nimic dacă este incapabil să obţină un număr de voturi suficient pentru atingerea obiectivului său politic. El trebuie să urmeze un curs diferit de acţiune, care este determinat de procedurile Adunării Generale. Aceste proceduri şi noua diplomaţie a ONU care a luat naştere în urma lor tind să diminueze distincţia dintre naţiunile mari şi cele mici, din moment ce toate au la dispoziţie un singur vot.

Dacă o mare putere şi-ar propune numai să stabilească o alianţă folosind diplomaţia clasică, şi-ar alege potenţialii aliaţi în primul rând în funcţie de puterea cu care aceştia ar contribui. Dar sarcina noii diplomaţii a Organizaţiei Naţiunilor Unite nu este atât să construiască o alianţă care să deţină un maximum de putere politică şi militară, cât să formeze o majoritate cu o putere maximă de vot. În cadrul Adunării Generale, votul Indiei este la fel de important precum cel al Islandei, iar al Qatarului la fel de valoros ca al Marii Britanii. Cel mai puternic membru al unei alianţe îşi poate permite să ignore preferinţele statelor mici, a căror putere nu contează, făcând concesii numai celor a căror putere contează. Însă cel mai puternic membru al unei majorităţi în curs de formare trebuie să ţină cont şi de dorinţele celui mai slab stat, de al cărui vot are nevoie. Din acest motiv, unii ambasadori pe lângă ONU ai Statelor Unite, inclusiv Adlai Stevenson, Charles Yost, William Scranton şi Donald McHenry, sunt amintiţi mai ales pentru eforturile lor răbdătoare de pe coridoare în căutarea sprijinului pentru politicile americane.

Este corect să considerăm că puterea statului mare se face încă simţită, la fel ca slăbiciunea celui mai mic ; deoarece primul vorbeşte cu vocea convingătoare a puterii, iar celălalt răspunde cu şoaptele slăbiciunii. Însă, deşi puterea şi slăbiciunea contează încă pentru noua diplomaţie a Organizaţiei Naţiunilor Unite, nu contează atât de mult ca pentru diplomaţia tradiţională. Aceasta este diferenţa majoră dintre diplomaţia tradiţională şi cea a ONU : ultima este obligată să convingă, în timp ce prima îşi permitea să nu-i pese. Astfel, o mare putere trebuie să-şi pună pe agendă problemele asupra

cărora urmează să se voteze în termeni acceptabili pentru membrii ale căror voturi sunt necesare. Această necesitate implică o dublă transformare a felului în care este prezentată problema, față de cum ar fi fost dacă se urmărea exclusiv atingerea obiectivelor respectivei puteri.

În primul rând, problema trebuie prezentată într-un limbaj care să reflecte mai degrabă interesele comune ale posibililor membri ai viitoarei majorități de două treimi decât interesele unui stat anume sau ale unui număr limitat de state. Artificiul lingvistic constituie în mod frecvent o justificare și o raționalizare ideologică a politicilor naționale în termeni supranaționali. Însă folosirea constantă a unei terminologii, nu numai în scopul propagandei, dar și al tranzacțiilor politice de tipul ofertelor și contraofertelor, poate exercita o influență subtilă asupra naturii tranzacțiilor. Limbajul folosit în mod constant va duce la nașterea anumitor așteptări din partea participanților la tranzacție, în fața cărora tranzacția va trebui să se supună sau măcar de la care nu se poate abate.

Astfel, politica externă cu care un anumit stat sau un număr limitat de state se identifică și pentru care este solicitat sprijinul a două treimi din Adunarea Generală ar putea să sufere modificări minore dacă, pentru a întruni majoritatea, este prezentată în mod constant în termeni supranaționali. O asemenea modificare nu ar fi atât de radicală încât să acționeze împotriva obiectivelor și instrumentelor politicii naționale. Însă pot avea loc o îmblânzire a politicii naționale, retragerea dintr-o poziție avantajoasă și adaptarea sau reformularea ei în virtutea principiilor supranaționale întrupate în limbajul rezoluției. Diplomații mai experimentați, acreditați la ONU, sunt recunoscuți pentru abilitatea lor de a atrage alte națiuni de partea lor prin ajustarea propriilor politici în concordanță cu cele ale unei posibile majorități de state.

Același rezultat poate fi obținut în mod direct și aproape inevitabil prin negocieri în urma cărora este formată, pentru susținerea unei rezoluții, o majoritate de două treimi. Divergența de interese, capacități și puncte de vedere dintre membrii al căror sprijin este necesar conduce la căutarea unui numitor comun, care se situează sub maximul dorit de inițiatorul politicii naționale. Cât de mult se va afla sub acest maximum rezoluția adoptată de Adunarea Generală va depinde în parte de abilitatea cu care diferitele state folosesc noile metode ale diplomației ONU. Însă, în mare parte, distribuția de putere materială între statele care caută sprijin pentru o politică și statele al căror sprijin este căutat va arăta cât de mult vor trebui primele să cedeze pentru a obține sprijinul respectiv. Pentru că statele care își pot permite acest lucru își vor folosi puterea ca pe un instrument prin care să câștige cât mai multe concesii și, în același timp, prin care să evite să le facă. În acest punct, diplomația veche și cea nouă converg.

Însă Organizația Națiunilor Unite poate oferi două stimulente pentru acordarea de concesii, cel puțin în ceea ce privește formularea politicilor : în prezent este lipsită de puterea de a acționa și vorbește cu o voce care pare și pretinde că este – iar cu anumite limite chiar este – diferită de cea a marilor puteri. Astfel, statele aflate în conflict își pot permite să facă vizavi de ONU ceea ce cred că nu pot face în relațiile dintre ele – concesii în formularea, dacă nu în ceea ce privește conținutul politicilor lor, păstrând aparențele. Aceasta cu atât mai mult cu cât formula prin care sunt salvate aparențele este prezentată de un stat sau de un grup de state „neutre”. În acest caz, părțile implicate

în dispută nu par că-şi fac concesii una alteia, ci majorităţii Adunării Generale, în numele căreia par să vorbească statele „neutre". De asemenea, refuzul de a face concesii nu pare în aceste circumstanţe o apărare a propriei poziţii în faţa inamicului, ci mai degrabă o sfidare a „vocii politice a umanităţii". Oricât de intangibile şi de imposibil de măsurat ar fi aceste influenţe ale Adunării Generale, pe care le are în virtutea caracterului de instituţie funcţională, ele există şi sunt luate în calcul de statele implicate.

Secretarul general, autorul formulei prin care se menţin aparenţele, reprezintă atât statele „neutre", cât şi „vocea politică a umanităţii" şi este parte a influenţei pe care acestea le exercită în cadrul Adunării Generale. Totuşi, el are la dispoziţie alte două instrumente care îi permit, în circumstanţe favorabile, să reducă disputele internaţionale. Un prim instrument îi intră în atribuţii şi este singura modalitate reală pe care o are la dispoziţie de a face presiuni. El poate avertiza o parte ostilă că va prezenta situaţia respectivă în faţa Adunării Generale drept o ameninţare la adresa păcii şi securităţii internaţionale, precum şi că o poate prezenta în termeni care să arunce vina asupra celui considerat de secretarul general ca fiind vinovat. Astfel, el ameninţă să pună în mişcare acele mecanisme care îi permit Adunării Generale să joace rolul de mediere şi de reglementare a conflictelor la care ne-am referit.

Celălalt instrument aflat la dispoziţia secretarului general este un dat al personalităţii sale şi ţine în întregime de darul persuasiunii. Mandatul dlui Hammarskjöld demonstrează într-un mod impresionant cât de mult depind capacităţile secretarului general de promovare a păcii de calităţile morale şi intelectuale ale celui care ocupă postul respectiv. În această privinţă, numai un om cu personalitatea lui Hammarskjöld ar fi putut să încerce ceea ce a făcut şi a obţinut el.

Având în vedere proporţia mare a problemelor nerezolvate, probabil că ar fi corect să afirmăm că ceea ce a obţinut el nu reprezintă extrem de mult, iar această judecată se poate extinde asupra organizaţiei ca întreg. Dar, având în vedere enormitatea consecinţelor pe care le pot avea aceste probleme nerezolvate, nu numai asupra statelor naţionale, ci şi asupra civilizaţiei înseşi, trebuie spus că puţinul obţinut de ONU este mai bun decât nimic.

ONU şi problematica păcii

Organizaţia Naţiunilor Unite, aşa cum a fost concepută în Cartă, pleacă de la prezumţia unei unităţi între marile puteri şi se ocupă de menţinerea păcii între statele mici şi mijlocii prin intermediul conducerii marilor puteri. Noua Organizaţie a Naţiunilor Unite pleacă de la realitatea conflictului dintre două mari puteri şi se ocupă de coordonarea resurselor şi a politicilor membrilor săi, cu scopul de a le oferi acestora un sprijin eficient. Organizaţia prevăzută în Cartă s-a născut din iluzia că pacea între marile puteri este o certitudine ; noua organizaţie îşi datorează existenţa realităţii conflictelor dintre ele.

Contribuţia pe care noua Organizaţie a Naţiunilor Unite este capabilă s-o aducă în vederea menţinerii păcii este prin urmare sortită să fie radical diferită de cea pe care

o putea aduce vechea organizaţie. Nu există nici o dovadă că ONU ar fi prevenit vreun război. Însă există dovezi indiscutabile care arată că au contribuit la scurtarea a cinci războaie : în Indonezia şi Palestina în 1949, în Egipt în 1956 şi 1973 şi în Kashmir în 1965. A fost capabilă să facă acest lucru deoarece, aşa cum era prefigurat în Cartă, marile puteri aveau un interes comun să scurteze aceste războaie sau cel puţin nici una dintre ele nu avea un interes în prelungirea lor. În circumstanţe similare, Organizaţia Naţiunilor Unite s-ar putea dovedi capabilă să scurteze din nou durata războaielor.

Însuşi faptul că alianţa occidentală coexistă alături de Uniunea Sovietică în cadrul fragil furnizat de Cartă nu este lipsit de semnificaţii în ceea ce priveşte abilitatea ONU de a contribui la menţinerea păcii. Deoarece atât timp cât cele două blocuri coexistă în cadrul aceleiaşi organizaţii internaţionale, pe când statele neangajate pendulează între ele, atât pretenţia de universalitate a Organizaţiei Naţiunilor Unite prevăzută în Cartă, cât şi cea de a menţine pacea între toate statele, mari sau mici, sunt încă vii. De asemenea, se păstrează posibilitatea contactului dintre Est şi Vest, care poate fi folosită în vederea negocierii şi soluţionării conflictelor. În anii 1960 şi în ultima parte a anilor 1970, Statele Unite, datorită politicilor anumitor administraţii şi personalităţii ambasadorilor săi, a folosit cu succes canalele diplomatice informale. Cu alte ocazii, inclusiv la începutul anilor 1980, reprezentanţii americani au folosit ONU mai degrabă ca pe o portavoce pentru proclamarea politicii externe a Statelor Unite. Într-un schimb de replici, reprezentantul american i-a invitat pe membrii care aveau o părere diferită de cea a Statelor Unite să plece şi să „se îndrepte către cele patru zări".

Contribuţia pe care Organizaţia Naţiunilor Unite o poate avea la menţinerea păcii, ignorând retorica dură a americanilor, a Uniunii Sovietice şi a reprezentanţilor Lumii a Treia, pare să fie aceea de a profita de coexistenţa a două blocuri în cadrul aceleiaşi organizaţii internaţionale, care permite folosirea neostentativă a tehnicilor diplomaţiei tradiţionale. Organizaţia Naţiunilor Unite ar deveni atunci, astfel spus, un nou decor pentru vechile tehnici ale diplomaţiei. Aşa cum secretarul general s-a exprimat în raportul său anual din 1955 :

> Abia am început să folosim posibilităţile reale ale Organizaţiei Naţiunilor Unite de a reprezenta cel mai potrivit instrument pentru relaxarea tensiunilor, pentru diminuarea lipsei de încredere şi de înţelegere şi pentru descoperirea şi delimitarea unor noi zone de interes comun... Diplomaţia de conferinţă poate fi cu succes suplimentată de o diplomaţie mai discretă în cadrul ONU, fie direct, între reprezentanţii guvernelor membre, fie prin contacte între secretarul general şi guvernele membre... Carta prefigurează posibilităţi multiple, majoritatea încă neexplorate, privind o diversitate de practici... Nutresc speranţa că în anii următori va putea fi făcut un real progres privind dezvoltarea a noi forme de contact, noi metode de deliberare şi noi instrumente de reconciliere. Cu mici ajustări, discuţiile privind problemele majore care s-au situat în afara atribuţiilor ONU pot fi incluse pe agenda sa de lucru, întărind în acelaşi timp puterea organizaţiei mondiale şi trăgându-şi puterea din ea.

„Cea mai importantă cerinţă", pentru a cita introducerea raportului anual al secretarului general din 1957,

...constă astăzi în îmblânzirea conflictelor dintre state, nu în ascuţirea lor. Dacă este folosită cum trebuie, Organizaţia Naţiunilor Unite poate servi unei diplomaţii a reconcilierii mai bine decât orice alte instrumente aflate la dispoziţia statelor membre. Toate aspiraţiile şi interesele diferite ale lumii se întâlnesc pe terenul comun reprezentat de Cartă. Conflictele pot persista perioade lungi de timp, fără să se ajungă la o soluţie acceptată, iar grupuri de state pot apăra interese specifice sau regionale. Totuşi, în ciuda evoluţiilor temporare în sens contrar, urmări ale influenţei unei tensiuni acute, tendinţa Organizaţiei Naţiunilor Unite este să atenueze sau să distrugă diferenţele, astfel ajutând la aflarea soluţiilor care să se apropie de interesul comun şi la aplicarea principiilor Cartei.

Noua Organizaţie a Naţiunilor Unite este un produs al Războiului Rece, al conflictului dintre Est şi Vest. Naţiunile Unite care acţionează conform Cartei sunt o ruină, fiind dărâmate de disputa dintre Est şi Vest. Ca şi conflictul dintre Marea Britanie şi Rusia din cadrul Sfintei Alianţe sau cel dintre Marea Britanie şi Franţa din cadrul Ligii Naţiunilor, conflictul dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică din cadrul ONU se desfăşoară după standarde diametral opuse de judecată şi acţiune, ceea ce practic face ca organizaţia internaţională să fie incapabilă de acţiune în plan politic.

Experienţa a arătat că încercarea de a folosi ONU pentru a forţa una dintre cele două superputeri să accepte un acord este inutilă şi conduce mai degrabă la acutizarea dezacordului. Carta permite ONU – adică Statelor Unite şi Uniunii Sovietice acţionând la unison – să prevină războaiele dintre alte naţiuni. Construite pe premisa unei acţiuni în consens a Statelor Unite şi a Uniunii Sovietice, Naţiunile Unite prevăzute de Cartă sunt incapabile constituţional să prevină un război între cele două, iar noua Organizaţie a Naţiunilor Unite poate în cel mai bun caz să aibă o contribuţie modestă la prevenirea acestuia. Însă un astfel de război ameninţă Statele Unite, Uniunea Sovietică şi întreaga umanitate. Pentru prevenirea lui trebuie să căutăm altă soluţie, în afara cadrului Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Partea a IX-a

PROBLEMATICA PĂCII

Pacea prin transformare

29. Statul mondial

Analiza noastră privind problema păcii internaţionale ne-a condus la două concluzii : nici o încercare de a rezolva această problemă prin limitarea aspiraţiilor de putere ale anumitor ţări nu a avut succes şi nici una nu ar fi putut avea succes în condiţiile sistemului modern de state. Cum se explică atunci instabilitatea păcii şi ordinii în relaţiile dintre state şi relativa lor stabilitate în cadrul statelor ? Cu alte cuvinte, ce condiţie a existenţei păcii şi ordinii se regăseşte în cadrul societăţilor naţionale, dar lipseşte de pe scena internaţională ? Răspunsul pare evident – însuşi statul.

Societăţile naţionale îşi datorează pacea şi ordinea existenţei unui stat care, învestit cu putere supremă în interiorul graniţelor teritoriului naţional, le menţine. Aceasta era doctrina lui Hobbes, care a argumentat că fără un asemenea stat societăţile naţionale ar semăna cu scena internaţională, iar războiul „tuturor împotriva tuturor"[1] ar fi condiţia universală a umanităţii. Pornind de la această premisă, era inevitabilă concluzia conform căreia pacea şi ordinea între naţiuni ar fi asigurate numai în cadrul unui stat mondial incluzând toate naţiunile de pe pământ. Începând cu prăbuşirea ordinii universale a Evului Mediu, această concluzie a fost formulată ocazional[2].

Experienţa a două războaie mondiale desfăşurate în răstimpul unui sfert de secol şi posibilitatea ca un al treilea să implice arme nucleare au făcut ca ideea de stat global să primească mai multă atenţie ca niciodată. Ceea ce este necesar, conform acestui argument, pentru a salva lumea de la autodistrugere nu este limitarea exercitării suveranităţii naţionale prin obligaţii şi instituţii internaţionale, ci transferul suveranităţii dinspre statele naţionale către o autoritate globală, care ar avea acelaşi tip de suveranitate asupra naţiunilor cum au acestea în interiorul graniţelor propriilor teritorii. Reformele din cadrul societăţii internaţionale erau sortite să dea greş şi au făcut-o. Prin urmare, este necesară o transformare radicală a actualei societăţi internaţionale de state suverane într-o comunitate supranaţională de indivizi.

Acest argument se sprijină pe o analogie cu societăţile naţionale. Astfel, prima noastră sarcină constă în determinarea modului în care pacea şi ordinea sunt menţinute în societăţile naţionale.

1. *Leviathanul*, capitolul XIII.
2. Vezi referinţele de la pp. 417 şi urm.

Condiţiile păcii interne

Pacea dintre grupurile sociale din cadrul unei naţiuni se sprijină pe o dublă fundaţie : lipsa unei tendinţe a membrilor societăţii de a încălca pacea şi incapacitatea de a o încălca dacă ar fi înclinaţi s-o facă. Indivizii vor fi incapabili să încalce pacea dacă o putere copleşitoare face dintr-o astfel de încercare o acţiune fără şanse de reuşită. Ei nu vor fi înclinaţi să încalce pacea în două condiţii. Pe de o parte, trebuie să simtă că loialitatea lor faţă de societate ca întreg este mai mare decât cea faţă de o anumită parte a ei. Pe de altă parte, trebuie să se poată aştepta ca societatea să le ofere măcar o dreptate aproximativă, satisfăcându-le cât de cât cererile. Prezenţa acestor trei condiţii – forţă copleşitoare, loialitate suprasectorială şi aşteptări privind dreptatea – face posibilă pacea în interiorul statelor. Absenţa acestor condiţii de pe scena internaţională duce la pericolul declanşării unui război.

Care sunt factorii care permit existenţa acestor condiţii ? Şi care este rolul pe care îl joacă statul în acest sens ? O analiză mai detaliată a interacţiunii forţelor sociale care conduc la pace în interiorul unui stat ne va ajuta să răspundem la aceste întrebări.

Loialitatea suprasectorială

Societăţile naţionale sunt compuse dintr-o multitudine de grupuri sociale. Unele dintre acestea sunt antagoniste, în sensul că pretenţiile lor se exclud reciproc. Această excludere reciprocă a cerinţelor opuse este evidentă în special în sfera economică, unde un grup poate cere o parte a produsului economic pe care alt grup poate refuza să o acorde. Această problemă a distribuţiei produsului economic reprezintă numai un singur exemplu al unui fenomen social ubicuu. Partidele politice, grupările religioase, grupurile etnice, regiunile şi localităţile se înfruntă în mod asemănător. Cum se previne degenerarea acestor conflicte în violenţă ?

În primul rând, cetăţeanul *A*, care, ca membru al grupului economic *E1*, se opune cetăţeanului *B*, ca membru al grupului economic *E2*, este incapabil să se identifice complet cu *E1* şi să-i acorde loialitatea sa totală. Nu poate face aceasta din trei motive.

A nu este numai membru al *E1*, ci şi al grupării religioase *R*, al grupării politice *P* şi al grupului etnic şi cultural *C*. Toate aceste grupuri reclamă loialitatea sa ; şi, dacă doreşte să fie corect cu toate, nu se poate identifica total cu nici unul. În timp ce acţionează ca membru al grupului *E1*, nu poate uita că are anumite responsabilităţi şi faţă de *R*. În timp ce se implică în eforturile de a atinge obiectivele *P*, nu poate să nu fie atent la ce datorează grupului *C*. Acest pluralism al grupurilor şi conflictelor interne tinde deci să le imprime participanţilor relativitatea intereselor şi loialităţilor lor şi astfel să atenueze conflictele dintre diferite grupuri. Acest pluralism aduce cu el o limitare a intensităţii identificării, ce trebuie să fie cât mai largă, pentru a acorda fiecărui grup şi conflict felia lor.

Mai mult, deşi *A*, ca membru al *E1*, se opune lui *B*, ca membru al *E2*, el ar putea constata că din alt punct de vedere se află în aceeaşi tabără cu *B*, amândoi fiind membri ai grupului *P*. Cu alte cuvinte, *A* şi *B* sunt rivali în sfera economică şi totuşi sunt aliaţi în politică. Sunt opuşi unul altuia din punct de vedere economic, dar sunt uniţi politic. *A* şi *B* sunt, de asemenea, membri ai unor grupări religioase, etnice, regionale şi aşa mai departe şi amândoi pot avea relaţii similare de conflict şi asociere cu anumiţi membri ai acestor grupuri. Prin urmare, *A* nu numai că se identifică în acelaşi timp cu o pluralitate de grupuri sociale diferite, ci este, de asemenea, ca membru al acestor grupuri, simultan aliat şi inamic al semenilor săi, în măsura în care ei aparţin unor grupuri diferite, cărora el le aparţine sau li se opune.

Acest rol dual de prieten şi duşman pe care *A* îl joacă în relaţiile cu unii dintre semenii săi impune anumite restricţii asupra lui în ambele ipostaze. Nu se poate identifica total cu aliaţii săi politici care sunt totodată rivalii săi economici fără a risca să piardă competiţia pentru avantajele economice. Nu poate împinge la extrem competiţia pentru avantajele economice fără să piardă sprijinul politic de care are nevoie ca membru al respectivului grup politic. Dacă *A* vrea să fie rival economic şi aliat politic în acelaşi timp, trebuie să aibă grijă să îndeplinească ambele roluri în cadrul anumitor limite, astfel încât unul să nu stea în calea celuilalt. Suprapunerea rolurilor sociale jucate de diferiţii membri ai societăţii tinde astfel să neutralizeze conflictele şi să le menţină în cadrul unor limite care să le permită să aibă mai multe roluri în acelaşi timp.

În sfârşit, *A* şi *B* nu sunt doar membri ai unor grupuri economice rivale şi nu au doar afilieri politice identice, ca să nu mai vorbim de toate celelalte grupuri sociale de care aparţin, ci, prin definiţie, sunt membri ai aceleiaşi societăţi naţionale. Ei împărtăşesc aceeaşi limbă, aceleaşi obiceiuri, aceeaşi zestre istorică, aceeaşi filosofie socială şi politică fundamentală şi aceleaşi simboluri naţionale. Citesc aceleaşi ziare, ascultă aceleaşi emisiuni radio, respectă aceleaşi sărbători şi cinstesc aceiaşi eroi. Mai mult decât orice, compară propria naţiune cu altele şi realizează că au în comun mult mai multe unul cu celălalt decât cu membrii altor naţiuni. În special, sunt convinşi că acele caracteristici naţionale pe care le au în comun sunt superioare în toate privinţele, mai ales privind moralitatea, celor ale membrilor altor naţiuni. Astfel, *A* şi *B* ajung să simtă nu numai că aparţin aceleiaşi familii naţionale, ci şi că, datorită acestei relaţii de familie, au în comun ceva foarte preţios, ceva care le măreşte valoarea şi îi face să fie „mai buni" în toate privinţele importante, în comparaţie cu străinii.

Respectul de sine al lui *A* şi *B*, precum şi stima pe care o au unul faţă de celălalt au legătură directă cu calitatea lor de membri ai aceleiaşi comunităţi naţionale. Convingerile lor intelectuale şi valorile morale derivă din această calitate. Modul în care această apartenenţă le satisface în mod indirect aspiraţiile de putere a fost deja analizat în detaliu[3]. Loialitatea pe care o manifestă faţă de naţiune e mai mult decât simpla recunoştinţă pentru anumite beneficii primite. Ea este însăşi condiţia acestor beneficii. Numai fiind loial naţiunii, aderând la ea ca la izvorul tuturor bunurilor pământeşti, identificându-se cu ea, un individ va simţi siguranţa apartenenţei, bucuria mândriei naţionale, victoriile patriei-mamă în competiţia cu alte naţiuni. Astfel,

3. Vezi pp. 143 şi urm.

protejarea naţiunii de distrugerea venită din exterior şi de dezbinarea din interior este preocuparea fundamentală a tuturor cetăţenilor. De asemenea, loialitatea faţă de naţiune este angajamentul suprem al tuturor cetăţenilor. Nu poate tolera nimic ce ameninţă unitatea naţiunii. Interesele, ideile şi loialităţile care ar putea fi incompatibile cu preocuparea pentru unitatea statului trebuie să cedeze în faţa acestei preocupări.

Această preocupare impune o limitare permanentă a tipurilor de probleme cărora li se va permite să-i separe pe *A* şi *B* şi restrânge mereu metodele prin care *A* şi *B* îşi dispută aceste probleme. Oricare ar fi miza conflictelor lor, acestea nu vor ameninţa unitatea naţională. Orice metode pot folosi *A* şi *B* pentru a rezolva singuri conflictul, ei nu vor recurge la măsuri care să pună unitatea statului în pericol. Astfel, toate conflictele din interiorul unei naţiuni sunt limitate în ceea ce priveşte obiectivele urmărite şi mijloacele folosite. Ele sunt inserate în reţeaua densă a comunităţii naţionale, care îi menţine între anumite limite. Alături de pluralism şi de suprapunerea loialităţilor sectoriale, influenţa loialităţilor naţionale care impune limite şi restricţii constituie primul dintre cei trei factori ce menţin pacea în interiorul statului.

Aşteptările privind dreptatea

Cum reuşesc societăţile naţionale să facă anumite grupuri sociale ostile să creadă că nici una dintre cererile lor nu va fi complet ignorată şi că toate au şansa de a fi satisfăcute măcar parţial? Cum este posibil ca toate grupurile concurente să se aştepte măcar la o dreptate aproximativă din partea societăţii naţionale căreia îi aparţin?

În societăţile naţionale, problema dreptăţii se prezintă pe două paliere. Unul este nivelul principiilor generale, împărtăşite de societate ca întreg; celălalt este nivelul unor cereri specifice, ridicate de anumite grupuri. La nivelul principiilor generale nu apare nici o ameninţare la adresa păcii, deoarece toţi au căzut de acord că ele definesc binele comun al societăţii. Principii precum democraţia, dreptatea socială, egalitatea şi libertatea de exprimare nu dau naştere unor conflicte care să pericliteze pacea societăţii, atât timp cât rămân pe tărâmul abstracţiunilor ce definesc scopul suprem al eforturilor colective ale societăţii.

Însă aceste abstracţiuni devin arme puternice în anumite conflicte sociale atunci când sunt folosite de grupuri sociale care formulează cereri conflictuale în numele acestor principii. Aceste cereri pun societatea în faţa provocării supreme. Societatea poate fi capabilă să ignore cerinţele grupurilor mici sau slabe fără să pună pacea în pericol. Coeziunea sa socială şi monopolul asupra violenţei organizate sunt suficient de puternice pentru a împiedica resentimentul şi dezamăgirea unor astfel de grupuri mici şi slabe să se transforme într-o ameninţare făţişă la adresa ordinii sociale. Însă societatea nu-şi poate permite să rămână surdă la cererile de a se face dreptate ale unor grupuri mari şi potenţial puternice fără să-şi asume riscul izbucnirii unei revoluţii sau a unui război civil – cu alte cuvinte, fără să-şi pericliteze pacea internă şi propria supravieţuire ca întreg.

Aici intră în funcţiune mecanismul complex al schimbării paşnice, acordându-le tuturor grupurilor şansa de a-şi supune cererile de dreptate arbitrajului opiniei publice,

al alegerilor, al voturilor parlamentare, al comisiilor de analiză etc. Deja am schiţat în alt context modul în care funcţionează aceste mecanisme[4]. Ele ghidează cererile conflictuale ale grupurilor sociale către canale paşnice, oferindu-le şansa de a se face auzite şi de a concura pentru recunoaştere în concordanţă cu reguli obligatorii pentru toţi. În condiţiile acestor competiţii, nici un grup nu poate fi sigur de victorie pe termen lung, dar toate se pot baza pe posibilitatea de a face la un moment dat câţiva paşi în direcţia obţinerii dreptăţii.

Puterea copleşitoare

Al treilea factor care ajută la menţinerea păcii în cadrul societăţilor naţionale constă în puterea copleşitoare cu care societatea poate înăbuşi în faşă toate tentativele de tulburare a păcii. Această putere se manifestă în două feluri : sub forma puterii materiale a monopolului asupra violenţei organizate şi sub forma unor presiuni sociale cărora nu li se poate rezista.

Puterea pe care societatea o are la dispoziţie sub forma unui monopol al violenţei organizate are două caracteristici care o diferenţiază de orice altă formă de violenţă, în special cea pe care o întâlnim în sfera internaţională.

Violenţa organizată a societăţilor naţionale este într-o anumită măsură neutră faţă de cererile conflictuale ale diferitelor grupuri sociale atât timp cât acestea se menţin în limitele legii şi utilizează mijloace paşnice. Doctrina liberală a secolului al XIX-lea afirma că violenţa organizată a societăţii este complet neutră, plasându-se deasupra agitaţiei intereselor conflictuale, pregătită să aplice legea în cazul oricui o încalcă. Contrar acestei doctrine, marxismul susţine că violenţa organizată a societăţii nu este altceva decât arma cu care clasa conducătoare îşi menţine dominaţia asupra maselor exploatate. De fapt, organizarea societăţii nu poate fi complet neutră, deoarece, aşa cum am văzut[5], nici ordinea legală pe care o impune nu este complet neutră şi va favoriza implicit statu-quoul căruia îi datorează existenţa. Dacă este contestat, statu-quoul poate conta pe sprijinul organizării cu caracter coercitiv a societăţii.

Însă caracteristica particulară a organizării sociale cu caracter coercitiv este că e înclinată să favorizeze statu-quoul, dar, în mare măsură, nu este părtinitoare faţă de un anumit statu-quo. Organizarea cu caracter coercitiv a societăţii americane a apărat statu-quoul din 1800, din 1900 şi din 1940. În cazul societăţii britanice, a susţinut succesiv statu-quoul feudal, cel capitalist şi cel socialist. Cu toate acestea, este posibil ca un anumit statu-quo să fie în contradicţie cu convingerile morale fundamentale şi cu interesele vitale ale unui procent considerabil al populaţiei şi ca o mare parte dintre agenţii care impun ordinea socială să simpatizeze cu opoziţia. Într-un astfel de caz, ordinea legală reprezentând statu-quoul nu va fi impusă. În Statele Unite, fundalul constituţional al Războiului Civil şi soarta prohibiţiei ilustrează acest fapt.

---

4. Vezi capitolul 26.
5. Vezi p. 470 (capitolul 20).

Cealaltă particularitate a organizării cu caracter coercitiv a societăţilor naţionale este raritatea acţiunii sale colective. De obicei, o astfel de organizare a societăţilor naţionale menţine pacea şi ordinea, pedepsindu-i numai pe indivizii care încalcă legea. Foarte rar se va opune ca forţă colectivă altei colectivităţi care ameninţă să tulbure pacea. Folosirea forţei în conflictele de muncă este un exemplu remarcabil de acest tip. În mod normal, însăşi deţinerea de către societate a unui monopol asupra violenţei organizate, gata să intervină în caz de nevoie, descurajează tentativele de tulburare colectivă a păcii interne. Însăşi existenţa sa face ca intervenţia organizării cu caracter coercitiv a societăţii să nu mai fie necesară.

În plus faţă de acest factor şi probabil mai importantă este presiunea enormă, neorganizată pe care societatea o exercită asupra membrilor săi în vederea menţinerii păcii. Un grup, pentru a putea evita această presiune, ar trebui să ridice chiar în cadrul societăţii naţionale o structură socială proprie, mai integrată, mai convingătoare şi care să facă apel la loialităţi superioare celor exercitate de societatea naţională în mijlocul căreia funcţionează. În zilele noastre, intensitatea naţionalismului, transformarea sa în religia politică a universalismului naţionalist, omniprezenţa mass-media moderne, precum şi controlarea lor de către un grup mic şi relativ omogen au multiplicat şi au mărit presiunile sociale care în societăţile naţionale tind să menţină grupurile conflictuale în limitele legii şi ordinii.

Rolul statului

Care este contribuţia statului la menţinerea păcii interne ? „Stat" este doar alt nume pentru organizarea cu caracter coercitiv a societăţii – pentru ordinea legală ce determină condiţiile în care societatea îşi poate folosi monopolul asupra violenţei organizate pentru a menţine ordinea şi pacea. Atunci când ne-am referit în paginile anterioare la organizarea cu caracter coercitiv a societăţii şi la ordinea sa legală, ne-am referit de fapt la stat. El are funcţii de menţinere a păcii interne : 1) statul oferă continuitatea legală a societăţii naţionale ; astfel, îi permite individului să perceapă naţiunea ca pe un continuum în timp şi spaţiu, ca pe o personalitate în numele căreia acţionează oamenii, care cere şi primeşte servicii şi oferă beneficii, faţă de care cineva poate simţi o loialitate personală pe care nu o mai manifestă decât faţă de puţine alte grupuri sociale, exceptând familia şi Biserica ; 2) statul pune la dispoziţie majoritatea agenţiilor instituţionalizate şi a proceselor de schimbare socială ; 3) statul pune la dispoziţie agenţiile de impunere a legilor sale.

Rămâne ca noi să determinăm cât de importantă este contribuţia statului la menţinerea păcii interne. Răspunsul la această întrebare are două coordonate. Contribuţia statului la menţinerea păcii interne este indispensabilă, dar nu e în sine suficientă. Fără contribuţia statului nu poate exista pace internă, dar trebuie să-şi mai aducă aportul şi alţi factori.

Faptul că nu poate exista pace internă în absenţa statului este implicit în ceea ce s-a discutat deja privind problemele referitoare la putere, balanţa de putere şi suveranitate. Grupurile sociale ostile vor folosi orice mijloace necesare de care dispun pentru a atinge obiectivele pe care le consideră vitale pentru ele. Dacă asemenea grupuri sociale controlează mijloacele violenţei fizice, aşa cum fac statele suverane în relaţiile dintre ele, le vor folosi în două feluri. Fie vor exercita presiuni

asupra oponenţilor, demonstrându-şi superioritatea, fie le vor folosi pentru a elimina posibilitatea rivalilor de a recurge la violenţa fizică. În ambele cazuri, scopul violenţei fizice este de a înfrânge voinţa oponentului de a rezista cererilor celeilalte tabere.

Istoria societăţilor naţionale arată că nici un grup politic, religios, economic sau regional nu a fost capabil să reziste mult timp tentaţiei de a-şi susţine cererile prin mijloace violente, dacă a considerat că o poate face fără prea multe riscuri. Oricât de puternic ar fi susţinut ceilalţi factori sociali cauza păcii, eficacitatea lor nu a rezistat mult timp în faţa promisiunii unei victorii rapide şi definitive pe care o oferă violenţa. Astfel, societăţile naţionale s-au dezintegrat şi s-au împărţit în unităţi mai mici, fie temporare, fie permanente, de fiecare dată când statul a fost incapabil să-şi menţină monopolul asupra violenţei organizate şi să folosească orice mijloace violente avea la dispoziţie în scopul de a menţine pacea şi de a-şi asigura supravieţuirea.

Din moment ce oricine este capabil să folosească violenţa o va face dacă miza pare s-o justifice, o instituţie socială trebuie să fie suficient de puternică pentru a preîntâmpina această situaţie. Societatea ar putea găsi un substitut pentru unitatea legală pe care i-o conferă statul în timp şi spaţiu şi pentru instituţiile de schimbare socială prin care statul reglează dinamica proceselor sociale. Societatea nu poate substitui însă puterea Leviatanului, a cărui prezenţă, deasupra grupurilor concurente, menţine conflictele dintre ele între limite paşnice.

Statul este indispensabil pentru menţinerea păcii interne ; acesta este adevăratul mesaj al filosofiei lui Hobbes. Totuşi, statul nu poate menţine pacea internă singur ; iată marea omisiune a filosofiei lui Hobbes. Faptul că puterea statului este esenţială, dar nu suficientă pentru menţinerea păcii societăţilor naţionale este demonstrat de experienţa istorică a războaielor civile. Dacă ar fi fost numai câteva în decursul unei perioade istorice lungi, ele ar fi putut fi trecute cu vederea, ca excepţii de la regulă. Însă, din totalul de 278 de războaie purtate între anii 1480 şi 1941, 78 – 28% din total – au fost războaie civile. Între 1840 şi 1941, raportul dintre războaiele civile şi cele internaţionale era aproximativ 1 : 3, cu 18 războaie în prima categorie şi 60 în a doua. Între 1800 şi 1941, cifrele arată 28 de războaie civile şi 85 internaţionale, rata fiind 1 : 3[6]. În legătură cu costurile războaielor civile, Quincy Wright observă : „Războaiele civile, precum cele ale hughenoţilor francezi din secolul al XVI-lea, Războiul celor două Roze din secolul al XV-lea şi războiul civil britanic din secolul al XVII-lea, Războiul de 30 de ani din punctul de vedere al Germaniei, Războiul din Peninsulă din punctul de vedere al Spaniei, Războiul Civil american, revoluţia Taiping din China au fost mult mai costisitoare – atât din punctul de vedere al vieţilor omeneşti pierdute, cât şi din cel al pierderilor economice – decât războaiele internaţionale contemporane”[7].

Frecvenţa şi caracterul distructiv al războaielor civile demonstrează faptul că existenţa statului nu garantează menţinerea păcii interne. Motivul se regăseşte în însăşi natura statului. El nu este creaţia artificială a unei convenţii constituţionale, conceput după tiparul unor principii de guvernare abstracte şi impus unei societăţi oarecare. Dimpotrivă, statul este parte a societăţii din care a apărut, el prosperă şi decade odată cu societatea. Statul, departe de a fi separat de societate, este creat de aceasta.

6. Quincy Wright, *A Study of War* (University of Chicago Press, Chicago, 1942), vol. I, p. 651.
7. *Ibid.*, p. 247.

Pacea unei societăţi ale cărei conflicte între grupuri nu mai sunt limitate, restricţionate şi neutralizate de loialităţi superioare, ale cărei procese de schimbare socială nu mai corespund aşteptărilor tuturor grupurilor importante privind dreptatea şi ale cărei forţe de coerciţie neorganizate nu mai sunt suficiente pentru a supune aceste grupuri – pacea unei astfel de societăţi nu poate fi salvată de stat, oricât de puternic ar fi el. Forţele de distrugere care iau naştere în societate sub forma luptelor de clasă, rasiale, religioase, regionale sau doar politice vor izbucni sub forma revoluţiilor, a loviturilor de stat şi a războaielor civile. Statul nu rămâne neutru în aceste conflicte, aşa cum nici un departament de pompieri nu stă departe de foc, gata să-l stingă dacă se înteţeşte. Statul este în mod inevitabil implicat în aceste conflicte într-un dublu sens. Pe de o parte, statul este ţinta principală a revoluţiei, împotriva căreia trebuie să se apere făcând uz de forţă. Pe de altă parte, disensiunile care dezbină societatea divizează şi organizarea sa coercitivă, adică statul. Astfel, statul fie încetează să opereze ca un organism unitar, iar părţile sale divergente se vor alătura diferitelor grupuri contestatare din societate, iar unitatea statului se va dizolva într-un război civil, fie – iar aceasta este o variantă mai probabilă în vremurile noastre, având în vedere monopolul asupra puterii efective pe care tehnologia modernă îl oferă statului – problemele care divizează oamenii vor fi disputate nu de populaţie în general, ci prin lupte interne în cadrul organizaţiei statale, sub forma loviturilor de stat, a conspiraţiilor şi a epurărilor[8].

Problematica statului mondial

Analiza noastră privind problema păcii interne a arătat că argumentul promotorilor statului mondial nu poate fi susţinut : nu poate exista pace internaţională permanentă fără un stat având aceleaşi limite ca şi lumea politică. Întrebarea asupra căreia trebuie să ne îndreptăm acum atenţia vizează modalitatea prin care poate fi creat un stat mondial.

Două şcoli de gândire

În primul capitol al lucrării sale *Considerations on Representative Government*, John Stuart Mill s-a confruntat cu aceeaşi problemă cu referire la anumite forme de guvernământ. Cele două „concepţii conflictuale despre ce anume sunt instituţiile politice"* pe care Mill a considerat că se află la baza tuturor discuţiilor referitoare la această problemă influenţează şi discuţiile despre modul cum poate fi creat un stat mondial. Conform unei şcoli de gândire :

> ...guvernământul reprezintă, în mod strict, o artă practică, neridicând nici o altă problemă în afara celor legate de mijloace şi scopuri. Problemele ridicate de formele de guvernământ sunt asimilate oricăror altor probleme de oportunitate ridicate de atingerea scopurilor

8. Pentru demodarea revoluţiilor populare în vremurile noastre, vezi pp. 405 şi urm.

* Traducere preluată din George Ene (coord.), *Filosofia politică a lui John Stuart Mill*, Editura Polirom, Iaşi, 2000, p. 42 (n.tr.).

umane. Formele de guvernământ sunt considerate ca fiind în întregime o chestiune de invenţie şi de adecvare. Fiind construite de oameni, se presupune ca oamenii au libertatea să le instituie sau nu şi, în plus, să decidă cum să le construiască… Să găseşti cea mai bună formă de guvernământ ; să îi convingi pe alţii că ea este cea mai bună ; şi, făcând toate acestea, să îi înflăcărezi astfel încât să insiste să aibă acea formă de guvernământ – aceasta este ordinea ideilor, în viziunea celor care adoptă această concepţie despre filosofia politică. Ei abordează problema constituirii guvernământului în mod similar (păstrând diferenţa de rigoare) celui în care abordează problema unui plug cu aburi sau a unei treierătoare.*

Cealaltă şcoală de gândire consideră guvernarea :

> …asemenea unui produs spontan, iar ştiinţa guvernământului ca pe o ramură (aşa zicând) a istoriei naturale. După ei, formele de guvernământ nu sunt rezultatul unor alegeri libere. Trebuie să le luăm, în mare, aşa cum le găsim. Guvernămintele nu pot fi construite prin intermediul unei scheme premeditate. Ele „nu sunt făcute, ci crescute”… Instituţiile politice fundamentale ale unui popor sunt privite de această şcoală ca un fel de creştere organică din natura şi viaţa poporului respectiv : un produs al obiceiurilor oamenilor, al instinctelor şi al impulsurilor şi dorinţelor inconştiente, iar nu ca rezultatul încercării deliberate de a atinge unele scopuri. Voinţa lor nu a avut nici un rol în acest proces, cu excepţia celui de a rezolva necesităţile de moment cu ajutorul factorilor de moment ; factori care, dacă sunt în suficientă conformitate cu simţămintele şi caracterul poporului, în mod normal durează şi, prin agregare succesivă, constituie o politică, adaptată poporului care o posedă, iar această practică ar fi în van să se încerce să fie indusă din exterior oricărui alt popor, ale cărui natură şi circumstanţe nu au condus în mod spontan la ea.**

Mill s-a poziţionat între extremele celor două doctrine, folosindu-se „de cantitatea de adevăr care există în amândouă”. Pe de o parte,

> …instituţiile politice sunt realizate de oameni… ; ele îşi datorează originea şi întreaga existenţă voinţei umane… Pe de altă parte, merită să fie reţinut faptul că maşinăria politică nu acţionează singură. Aşa cum la început este făcută de către oameni, tot aşa la ea trebuie să se lucreze, chiar de către oamenii obişnuiţi. Are nevoie nu doar de simpla lor acceptare, ci de participarea lor activă, şi trebuie ajustată la capacităţile şi calităţile oamenilor cu care se lucrează. Aceasta implică trei condiţii. Oamenii pentru care este intenţionată respectiva formă de guvernământ trebuie să fie dispuşi să o accepte sau, cel puţin, să nu fie atât de ostili încât să opună obstacole insurmontabile stabilirii ei. Trebuie să fie dispuşi şi să fie capabili să facă ceea ce este necesar pentru a o menţine în vigoare. Şi trebuie să fie dispuşi şi să fie capabili să facă ceea ce se cere de la ei pentru ca forma respectivă să îşi îndeplinească scopurile… Ei trebuie să fie capabili să îndeplinească acele condiţii de acţiune şi acele condiţii de abţinere care sunt necesare fie pentru păstrarea în existenţă a politicii stabilite, fie pentru a o împuternici să îşi atingă finalităţile, şi anume caracterul guvernământului de a conduce la acele forme de organizare dorite. Iar o formă de guvernământ, oricât de favorabile i-ar fi fost premisele, devine nepotrivită pentru un caz particular dacă oricare din aceste trei condiţii nu este îndeplinită.***

---

* Traducere preluată din George Ene (coord.), *op. cit.*, pp. 42-43 (n.tr.).

** *Ibid.*, p. 43 (n.tr.).

*** *Ibid.*, pp. 44-45 (n.tr.).

Triplul test al sprijinului popular

Acest triplu test conceput pentru anumite forme de guvernământ ar putea fi aplicat şi statului mondial. Sunt popoarele lumii dispuse să accepte o guvernare mondială sau cel puţin nu sunt atât de ostile încât să opună obstacole insurmontabile în calea stabilirii ei? Ar fi ele dispuse şi capabile să facă tot ceea ce este necesar pentru a o menţine în vigoare? Ar fi ele dispuse şi capabile să facă sau să se abţină să facă ceva dacă guvernul mondial le-o cere pentru ca acesta să-şi atingă scopurile? Răspunsurile la aceste întrebări sunt implicite în ceea ce s-a discutat anterior referitor la problema naţionalismului, a universalismului naţionalist, a moralităţii internaţionale şi a opiniei publice mondiale[9]. Răspunsurile sunt implicite şi în analiza anterioară a condiţiilor necesare menţinerii păcii interne. Răspunsurile sunt sortite să fie negative.

Nu există nici o societate coextensivă cu presupusa extindere a statului mondial. Există doar o societate internaţională de state suverane. Nu există o societate supranaţională care să cuprindă toţi membrii individuali ai tuturor naţiunilor şi care, prin urmare, să fie echivalentă cu întreaga umanitate organizată politic. Cea mai extinsă societate în cadrul căreia majoritatea oamenilor trăiesc şi acţionează în vremurile noastre este societatea naţională. Statul este, aşa cum am văzut, destinatarul celor mai puternice loialităţi seculare ale individului. Dincolo de el sunt alte naţiuni, dar nu şi o comunitate în favoarea căreia omul ar fi dispus să acţioneze indiferent de ceea ce percepe el ca fiind interesele statului său. Oamenii sunt dispuşi să doneze mâncare, îmbrăcăminte şi bani celor nevoiaşi, indiferent de naţionalitate. Dar preferă mai degrabă ca nevoiaşii să rămână acolo unde sunt acum decât să le permită să meargă unde vor şi să devină din nou cetăţeni folositori. Deoarece, deşi ajutorul internaţional e considerat compatibil cu interesul naţional, libertatea de circulaţie nu este. În condiţiile morale actuale ale umanităţii, puţini oameni ar acţiona în numele unui guvern global dacă interesele propriilor naţiuni, aşa cum le înţeleg ei, ar reclama o acţiune diferită. Dimpotrivă, majoritatea covârşitoare ar pune ceea ce consideră drept bunăstarea propriului stat mai presus de orice altceva, inclusiv de interesele statului mondial. Cu alte cuvinte, popoarele lumii nu sunt dispuse să accepte un guvern global, iar loialitatea lor primordială acordată statului naţional opune un obstacol insurmontabil în calea stabilirii sale.

Popoarele lumii nu sunt dispuse şi nici capabile să facă tot ceea ce este necesar pentru a menţine guvernul global în vigoare, deoarece nu sunt pregătite să reevalueze toate valorile, într-o revoluţie morală şi politică fără precedent, care ar detrona statul şi ar înscăuna în locul său organizarea politică a întregii umanităţi. În schimb, sunt dispuse şi capabile să se sacrifice şi să moară pentru ca guvernele naţionale să fie menţinute în vigoare.

Şansele sunt de partea naţiunii într-o asemenea măsură, încât oamenii care ar fi dispuşi şi capabili să se sacrifice şi să moară pentru menţinerea în vigoare a statului mondial nici nu au ocazia să o facă în lumea de astăzi. Cel care ar dori să se opună

9. Vezi în special capitolul 17.

intereselor şi politicilor propriei naţiuni de dragul umanităţii şi al statului mondial ar întări prin acest act de opoziţie (care duce la slăbirea propriului stat) naţiunea cu care guvernul său s-ar putea afla în conflict. În cel mai bun caz, ar putea deveni martirul propriilor convingeri, atrăgând asupra sa pedeapsa pe care naţiunea le-o rezervă trădătorilor. Nimic nu arată mai clar absenţa unor precondiţii sociale şi morale ale unei organizări care să semene cu statul mondial decât paradoxul moral că un om care ar dori să acţioneze în calitate de cetăţean al lumii ar fi, în condiţiile actuale, forţat să acţioneze ca partizan al altei naţiuni şi trădător al propriului stat. Pentru că mai presus de propriul stat nu se situează nici o entitate politică în numele căreia un individ ar putea acţiona. Sunt numai alte state aflate pe aceeaşi treaptă cu al său.

În sfârşit, popoarele lumii nu sunt dispuse şi capabile să facă tot ceea ce le cere statul mondial pentru ca el să-şi atingă scopurile. Scopul principal al unui stat mondial ar fi menţinerea păcii mondiale. Pentru aceasta, statul mondial ar trebui să îndeplinească trei funcţii : 1) să acorde umanităţii o personalitate legală, care să-i menţină unitatea în ochii săi ; 2) să creeze şi să menţină active organisme care să aibă ca scop facilitarea schimbării sociale la nivel global, pentru a le putea permite tuturor grupurilor de indivizi să se aştepte la o minimă satisfacere a cererilor lor conflictuale ; 3) să instituie organisme de menţinere a ordinii care să preîntâmpine orice ameninţare la adresa păcii cu o putere copleşitoare. S-ar putea admite posibilitatea, susţinută de opinia publică potrivit sondajelor la care ne-am referit anterior[10], ca popoarele lumii să susţină statul mondial în îndeplinirea primei funcţii. Deja s-au spus destule referitor la absenţa sprijinului pentru cea de-a treia funcţie[11]. Să analizăm deci pe scurt şansele ca popoarele lumii să sprijine statul mondial în îndeplinirea celei de-a doua funcţii, care, după cum ştim, este însăşi esenţa funcţiilor de menţinere a păcii ale oricărui stat.

Nu vom stărui asupra modului în care diferitele popoare ale lumii vor fi reprezentate în cadrul agenţiilor legislative care au ca scop schimbarea socială. Reprezentarea numerică ar fi, evident, inacceptabilă pentru rasa albă, deoarece ar plasa lumea sub dominaţia celorlalte rase. Orice tip de reprezentare care, încălcând principiul majorităţii, ar tinde să stabilească supremaţia albilor în lume s-ar lovi de opoziţia celorlalte rase, ce ar fi astfel menţinute într-o permanentă stare de inferioritate. Nu vom stărui nici asupra imposibilităţii evidente de a menţine aceste organisme legislative, chiar dacă ar fi posibil ca ele să fie înfiinţate. Un parlament reprezentând popoare cu convingeri morale, interese politice şi capacităţi de autoguvernare atât de diferite precum americanii, chinezii, indienii şi ruşii nu ar fi capabil să creeze din aceste diferenţe un întreg care să funcţioneze. Nici unul dintre grupurile sale constituente nu s-ar supune benevol votului majoritar al unei adunări legislative astfel constituite. Ameninţarea şi iminenţa unui război civil ar plana asupra acestor instituţii, care ar trebui să înlocuiască un consens politic şi moral cu coerciţia.

Să analizăm două probleme concrete care duc la cereri tradiţional conflictuale din partea diferitor naţiuni : imigraţia şi comerţul. Un stat mondial, ca orice alt stat federal, nu ar putea lăsa reglementarea migraţiei şi a comerţului între state la discreţia

10. Vezi p. 348, nota 17.
11. Vezi pp. 347-349.

părţilor sale componente. El însuşi ar trebui să reglementeze aceste probleme. Chiar dacă autoritatea statului mondial în ceea ce priveşte aceste două probleme ar fi strict circumscrisă printr-o constituţie globală, există vreo şansă ca poporul american să fie dispus să acorde unui guvern global puterea de a deschide graniţele Statelor Unite pentru imigrarea anuală a, să spunem, 100.000 de ruşi, 250.000 de chinezi şi 200.000 de indieni ? Şi este probabil ca guvernul sovietic să fie înclinat să permită emigrarea anuală a 10.600 de ruşi în Statele Unite ? Ar permite poporul american importarea oricărei cantităţi de produse agricole din alte ţări care ar putea concura pe picior de egalitate cu cele interne ? Există vreo probabilitate ca ruşii să permită importarea unor produse ieftine care ar putea să perturbe economia planificată şi să slăbească, de asemenea, încrederea în sistemul lor politic ? Dacă răspunsul la aceste întrebări este negativ, evident, cum ar putea un stat mondial să guverneze ? Cum ar putea un stat mondial să aplaneze într-o manieră paşnică tensiunile dintre naţiuni care ar constitui o ameninţare la adresa păcii mondiale ?

Este inevitabilă concluzia că pacea internaţională nu poate fi menţinută în absenţa unui stat mondial şi că un stat mondial nu poate fi instaurat în condiţiile morale, sociale şi politice ale lumii actuale. În lumina celor discutate deja în lucrarea de faţă, nu poate fi evitată nici concluzia că în nici o perioadă a istoriei moderne civilizaţia nu a avut mai multă nevoie de pace permanentă şi de un stat mondial, iar condiţiile sociale, morale şi politice nu au fost niciodată mai puţin favorabile instituirii unui stat mondial. În sfârşit, este inevitabilă şi concluzia că, din moment ce nu poate exista un stat fără o societate dispusă şi capabilă să-l susţină, nu poate exista un stat mondial fără o comunitate globală capabilă şi dispusă să-l susţină.

Două false soluţii

Prin urmare, cum poate fi creat un stat mondial ? Au fost oferite două soluţii : pe de o parte, cucerirea lumii şi, pe de altă parte, exemplul Elveţiei şi cel al creării Statelor Unite ale Americii prin Convenţia Constituţională din 1787.

Cucerirea lumii

Toate structurile politice istorice care s-au apropiat de modelul statului mondial au avut în comun un lucru : au fost create de un stat puternic, prin cucerirea celorlalţi membri a ceea ce reprezenta la acel moment lumea politică. Majoritatea acestor state globale mai au ceva în comun : rareori au supravieţuit fondatorului lor.

În civilizaţia occidentală, singura excepţie de la această regulă este Imperiul Roman. Acest stat mondial şi-a datorat longevitatea unor transformări neobişnuite. Cuceritorii romani i-au transformat pe învinşi în romani, fie acceptându-i în civilizaţia dominantă în calitate de cetăţeni romani, fie dezrădăcinându-i din civilizaţiile în care se născuseră şi transformându-i în sclavi. Totuşi, în timpul cuceririlor, mai ales în

lumea grecească, cuceritorul roman s-a transformat pe sine, recreându-şi propria civilizaţie după imaginea civilizaţiilor cucerite. Prin acest proces dual de amalgamare, Roma a creat o nouă comunitate politică şi morală, coextensivă cu cuceririle sale şi capabilă să confere stabilitate noului stat. Acestor două transformări li se adaugă faptul că, după cucerirea lumii mediteraneene, Imperiul Roman s-a extins în spaţii neocupate din punct de vedere politic, locuite de barbari ale căror civilizaţii slab organizate s-au dezintegrat la impactul cu civilizaţia superioară şi atrăgătoare a cuceritorului.

Majoritatea celorlalte state mondiale s-au dezintegrat la fel de repede cum fuseseră constituite prin cuceriri, deoarece, dincolo de suprastructura politică şi militară ridicată prin forţă, societăţile naţionale continuau să existe, fiecare cu propriile valori morale şi interese politice şi încercând să scape de jugul cuceritorului. Aceste state mondiale nu constituiau produsul firesc al unei comunităţi mondiale coextensive, ci creaţia unei forţe impuse în mod artificial unei multitudini de societăţi naţionale împotriva voinţei lor. Este, desigur, adevărat că, de exemplu, statul care s-a dorit global al lui Napoleon a fost distrus de resursele inepuizabile ale Marii Britanii şi ale Rusiei. Însă, în 1812, când acest imperiu şi-a arătat pentru prima dată slăbiciunea militară dând greş în îndeplinirea unei importante misiuni de cucerire, societăţile naţionale din care era compus s-au revoltat şi s-au alăturat Marii Britanii şi Rusiei pentru distrugerea imperiului.

Cuceririle la scară mai mică, incapabile să unească populaţiile cuceritoare cu cele cucerite într-o nouă comunitate, se confruntă cu un risc mai mic de revoltă şi separatism iredentist. Relaţiile dintre Irlanda de Nord şi Marea Britanie şi cele dintre naţiunile Europei de Est şi Rusia exemplifică acest lucru. În cazul în care cuceritorul deţine o putere covârşitoare, pacea nu poate fi ameninţată de un conflict între două societăţi naţionale care fac parte din acelaşi stat. Însă, dacă puterea poporului cucerit nu este depăşită cu mult de cea a cuceritorului, un potenţial război civil între cuceritori şi învinşi va slăbi statul, chiar dacă în condiţiile războiului modern nu i-ar periclita existenţa[12].

Consecinţele probabile ale cuceririlor limitate sunt de aşa natură încât nu pot crea o nouă comunitate coextensivă. Astfel, se poate deduce faptul că un stat mondial creat prin cuceriri care nu se bucură de sprijinul unei comunităţi globale poate menţine pacea în interiorul graniţelor sale numai dacă este capabil să creeze şi să menţină o disciplină de fier şi o loialitate absolută printre milioanele de soldaţi şi poliţişti necesari pentru a-şi impune conducerea asupra unei comunităţi umane potrivnice. Un astfel de stat mondial ar fi un monstru totalitar cu picioare de lut, a cărui simplă descriere uimeşte imaginaţia.

Exemplul Elveţiei şi cel al Statelor Unite

Aparent, Elveţia a realizat deja ceea ce se aşteaptă din partea statului global – crearea unui nou stat federal din mai multe naţiuni suverane cu limbi, culturi, istorii, loialităţi şi politici proprii. Elveţia a fost capabilă să unească 22 de state suverane, în care se vorbesc patru limbi diferite, într-o singură organizare politică. De ce să nu poată face

12. Pentru acest aspect, vezi pp. 405 şi urm.

acelaşi lucru şi cele 150 de naţiuni diferite ale lumii? Să adopte o constituţie federală, aşa cum au făcut elveţienii, să se poarte una faţă de cealaltă aşa cum fac statele elveţiene – şi problema statului mondial ar fi rezolvată. Argumentul pare convingător şi este deseori invocat în cadrul discuţiilor populare. El se dezintegrează însă odată ce este confruntat cu istoria Elveţiei.

În primul rând, statul elveţian unificat datează din 1848. Înainte de acest moment, statele elveţiene formau o confederaţie care semăna mai mult cu Liga Naţiunilor sau cu Organizaţia Naţiunilor Unite decât cu un stat unitar. Această confederaţie a evoluat din mai multe alianţe permanente încheiate între aşa-numitele cantoane şi unele dintre semicantoane de-a lungul secolului al XIV-lea. Aceste alianţe au fost rezultatul anumitor interese comune şi complementare, care au unit statele pentru a se proteja în faţa unor pericole comune. De ce au supravieţuit aceste alianţe ocaziilor speciale care le-au dat naştere şi chiar s-au consolidat, creând legăturile strânse ale unei confederaţii cu organisme comune de guvernare? Răspunsul la această întrebare va oferi o explicaţie fenomenului care este Elveţia.

1) Cei 13 membri ai confederaţiei iniţiale, ocupând teritorii învecinate, erau uniţi de opoziţia lor comună faţă de Imperiul German şi de dinastia Habsburgilor, ai căror supuşi fuseseră cu toţii, de care se eliberaseră prin eforturi comune şi care rămăseseră duşmanii lor comuni, ameninţând libertatea tuturor. 2) Celebrele victorii ale armatelor elveţiene împotriva cavalerilor din secolele al XIV-lea şi al XV-lea au avut un dublu efect. Le-au menţinut elveţienilor secole de-a rândul reputaţia de cei mai redutabili soldaţi din Europa şi au demonstrat imunitatea în faţa atacurilor străinilor a văilor montane care constituiau centrul confederaţiei iniţiale. 3) În comparaţie cu riscurile militare pe care le presupunea un atac împotriva elveţienilor, câştigurile în urma unei victorii erau mici. Având în vedere lipsa resurselor naturale în aceste văi, câştigurile erau exclusiv strategice – mai precis, controlul asupra unor trecători din munţii Alpi care uneau Italia de nordul Europei. Totuşi, timp de patru secole, cu excepţia notabilă a războaielor napoleoniene, marile puteri rivale care se învecinau cu Elveţia au considerat că este mai avantajos ca elveţienii să apere trecătorile din munţii Alpi împotriva tuturor naţiunilor războinice decât să încerce ele să le cucerească. Este însă semnificativ faptul că balanţa de putere a exercitat această influenţă protectoare numai atât timp cât a continuat rivalitatea dintre puternicii vecini ai Elveţiei. Victoriile din Italia ale lui Napoleon au distrus imediat această protecţie şi, începând cu anul 1798, Elveţia a fost prada neajutorată a armatelor aflate în conflict. Merită, de asemenea, amintit faptul că, în perioada în care Austria, Germania şi Italia erau unite în cadrul Triplei Alianţe, statul-major general italian a propus de şase ori corespondentului său german să mărşăluiască prin Elveţia într-o campanie comună împotriva Franţei.

Astfel, ceea ce i-a permis Elveţiei să se nască şi să supravieţuiască nu a fost un simplu act de voinţă exprimat într-un aranjament constituţional, ci o serie de circumstanţe speciale şi, datorită combinării lor, unice. Deşi aceste circumstanţe i-au permis Elveţiei să supravieţuiască în mijlocul unor duşmani puternici, au împiedicat-o să menţină pacea între statele sale componente. De-a lungul a vreo 300 de ani, statele elveţiene au purtat numeroase războaie minore şi cinci războaie religioase în care au fost

implicate toate sau aproape toate, ultimul în 1847. Un mare număr de revoluţii şi lovituri de stat întregesc tabloul tulburărilor civile.

Atunci, ce lumină aruncă istoria Elveţiei asupra problemei statului mondial? Putem subscrie la concluziile lui Rappard că Elveţia, organizată ca o confederaţie, s-a bucurat de o securitate naţională limitată numai „datorită unor circumstanţe speciale străine acestui regim. În măsura în care experienţa elveţiană a cinci secole de securitate colectivă poate oferi o lecţie generaţiei actuale, aceasta este în mod evident negativă. Ea confirmă în acelaşi timp observaţiile generate de trecutul recent şi anumite principii de bun-simţ. Atât timp cât securitatea societăţii internaţionale depinde numai de cooperarea liberă între state complet suverane, ea rămâne în mod inevitabil fragilă”[13]. Astfel, experienţa elveţiană confirmă concluziile noastre privind fragilitatea păcii prin limitare, în timp ce accentuează atât necesitatea, cât şi dificultatea instaurării unui stat mai presus de statele naţionale.

Exemplul modului în care au fost create Statele Unite este deseori citat drept dovadă a posibilităţii instaurării aici şi acum a unui stat mondial prin intermediul unei convenţii constituţionale. În fapt, exemplul Statelor Unite dovedeşte numai dependenţa oricărui stat care se aşteaptă să dureze în timp de o comunitate morală şi politică preexistentă. În 1787, anul Convenţiei Constituţionale, cele 13 state erau suverane mai degrabă cu numele decât în realitatea politică. Ele nu erau 13 state suverane separate pe cale să se unească în unul singur. După ce îşi declaraseră independenţa faţă de Marea Britanie, în 1776, suveranitatea lor a rămas în suspensie. Prin crearea Statelor Unite, ele au schimbat o suveranitate – cea a Coroanei Britanice – cu alta. Şi au schimbat o loialitate comună cu altă loialitate comună. În tot acest timp, au păstrat aceeaşi limbă, aceeaşi cultură, aceeaşi moştenire istorică, aceleaşi convingeri morale şi interese politice care tocmai fuseseră testate într-un război revoluţionar purtat împreună, sub o comandă unică. Cele 13 colonii au format o comunitate morală şi politică sub Coroana Britanică, au testat-o şi au conştientizat-o în cadrul luptei comune împotriva Marii Britanii şi au menţinut-o şi după ce şi-au câştigat independenţa. Aşa cum spunea John Jay în numărul 2 din *The Federalist*:

> Providenţa a fost încântată să încredinţeze această ţară unită unui popor unit; un popor ce are aceiaşi strămoşi, vorbeşte aceeaşi limbă, practică aceeaşi religie, este ataşat aceloraşi principii de guvernare, are moravuri şi obiceiuri similare şi care, prin conducători, arme şi eforturi comune, luptând cot la cot într-un război lung şi sângeros, şi-a câştigat cu nobleţe libertatea şi independenţa depline...
> Sentimente asemănătoare au dominat începând de atunci toate grupările sociale şi ale oamenilor din rândul nostru. Pentru îndeplinirea scopurilor generale, am acţionat uniform, ca un singur popor. Fiecare cetăţean de oriunde se bucura de aceleaşi drepturi şi privilegii naţionale şi de aceeaşi protecţie. Ca naţiune, am declanşat războiul şi am încheiat pacea; ca naţiune, i-am învins pe duşmanii noştri comuni; ca naţiune, am format alianţe, am încheiat tratate şi am intrat în diferite înţelegeri şi convenţii cu state străine.

13. William E. Rappard, *Cinq siècles de sécurité collective (1291-1798)* (Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1945), p. 594.

Ceea ce a făcut convenţia din Philadelphia a fost să înlocuiască o constituţie, o suveranitate şi un stat cu altele, bazându-se pe aceeaşi comunitate preexistentă. Convenţia nu a creat un stat acolo unde existaseră 13 state separate. Departe de a dovedi că un stat poate fi construit prin acordul asupra textului unei constituţii, crearea Statelor Unite demonstrează veridicitatea celor două ipoteze enunţate mai devreme : războaiele pot izbucni atât în cadrul statelor, cât şi între state, iar Statele Unite au fost fondate pe o comunitate morală şi politică pe care nu Constituţia a creat-o, ci care exista deja. Comunitatea poporului american a precedat statul american, aşa cum o comunitate globală trebuie să preceadă un stat mondial.

30. Comunitatea globală

Această ultimă concluzie – că o comunitate globală trebuie să preceadă un stat mondial – a dat naştere la două eforturi de a crea o comunitate mondială : Organizaţia Naţiunilor Unite pentru Educaţie, Ştiinţă şi Cultură, cunoscută drept UNESCO, şi celelalte organisme specializate ale Organizaţiei Naţiunilor Unite[1].

Abordarea culturală : UNESCO

Potrivit articolului 1 din Constituţia UNESCO :

> Scopul Organizaţiei este să contribuie la menţinerea păcii şi securităţii prin promovarea colaborării între naţiuni în domeniile educaţiei, ştiinţei şi culturii, pentru a impune un climat de respect universal faţă de valorile justiţiei, drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale care sunt enunţate pentru toate popoarele lumii, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie, în Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite.
> Pentru realizarea acestor scopuri, Organizaţia :
> a) va colabora pentru promovarea cunoaşterii şi înţelegerii reciproce între popoare, prin toate mijloacele de comunicare în masă şi va recomanda în acest sens înţelegerile internaţionale necesare pentru a promova exprimarea liberă a ideilor prin cuvinte şi imagini ;
> b) va oferi un nou impuls educaţiei oamenilor şi promovării culturii :
> – colaborând cu Membrii, la cererea lor, pentru dezvoltarea unor activităţi educaţionale ;
> – instituind colaborarea între naţiuni pentru a promova idealul egalităţii de şanse în educaţie, indiferent de rasă, sex sau alte diferenţe, economice sau sociale ;
> – sugerând metodele educaţionale cele mai potrivite pentru a pregăti copiii lumii pentru responsabilităţile libertăţii ;
> c) va menţine, va spori şi va difuza cunoaşterea :
> – asigurând conservarea şi protejarea tezaurului mondial de cărţi, opere de artă şi monumente istorice şi ştiinţifice şi recomandându-le naţiunilor implicate convenţiile internaţionale necesare ;
> – încurajând cooperarea între naţiuni în toate ramurile activităţii intelectuale, inclusiv schimburile internaţionale de persoane active în domeniile educaţiei,

1. În legătură cu acest capitol, vezi discuţia din capitolul 7 despre opinia publică mondială.

științei și culturii și schimbul de publicații, obiecte de interes artistic și științific, precum și alte materiale informative ;
- inițiind metode de cooperare internațională menite să le ofere oamenilor din toate țările acces la materiale tipărite și publicate în oricare dintre aceste state.

Pentru a evalua contribuția pe care UNESCO o poate aduce la menținerea păcii internaționale, trebuie făcute trei precizări : 1) nu ne preocupă aici contribuția pe care UNESCO o poate avea în promovarea culturii și educației ca scopuri în sine ; 2) nu ne interesează contribuția pe care UNESCO o poate avea la menținerea păcii internaționale prin intermediul cooperării internaționale ; acest aspect al problemei va fi analizat în ultima secțiune a capitolului de față ; 3) ne interesează aici numai întrebarea privind contribuția UNESCO în vederea menținerii păcii internaționale prin promovarea înțelegerii între state, a educației și a activităților culturale în general.

Ceea ce Carnegie Endowment for International Peace a declarat în evaluarea pe care a făcut-o programului UNESCO în 1948 – „Mai presus de orice, elementele sale luate separat nu au fost întotdeauna în mod clar și evident legate de menținerea păcii și securității"[2] – este valabil pentru toate activitățile UNESCO, oricât de meritorii ar fi ele în esență. Acest defect nu este o caracteristică accidentală a anumitor programe desfășurate de UNESCO, care au nevoie numai de o revizuire și de o consolidare pentru a-și îndeplini funcția de menținere a păcii. Dimpotrivă, defectul este unul intrinsec, luând naștere din însăși filosofia care stă la baza organizației și care îi influențează toate activitățile. Astfel, în data de 17 noiembrie 1952, rezumând discuțiile purtate în cadrul Conferinței Generale a UNESCO, dl Jaime Torres Bodet, director general, a avertizat că „pericolul cel mai mare care amenință UNESCO este irosirea eforturilor sale".

Filosofia UNESCO presupune că educația (mai ales când are ca scop înțelegerea la nivel internațional), schimburile culturale și, în general, toate activitățile ce tind să sporească numărul de contacte între membrii diferitor națiuni și să-i facă să se înțeleagă reciproc contribuie în mod inevitabil la crearea unei comunități internaționale și la menținerea păcii. Această presupunere implică și ideea că statele sunt naționaliste și declanșează războaie pentru că nu se cunosc suficient de bine unul pe altul și pentru că operează la diferite niveluri de educație și cultură. Ambele presupuneri sunt eronate.

Dezvoltarea culturală și pacea

Există popoare primitive, cărora le lipsește cu desăvârșire educația instituționalizată, dar care sunt în general pacifiste și atât de receptive la influența culturilor străine, încât se sinucid din punctul de vedere al culturii lor. Există alte popoare, foarte educate și înrădăcinate în cultura clasică, cum ar fi germanii, și care de-a lungul istoriei lor au fost naționaliste și războinice. Atenienii sub Pericle și italienii în timpul Renașterii au creat culturi fără egal în istoria civilizației occidentale și au fost cel puțin la fel de naționaliști și războinici în acea perioadă a istoriei lor ca în orice moment anterior sau ulterior.

2. *International Conciliation*, nr. 438 (februarie 1948), p. 77.

Mai mult, în istoria anumitor naţiuni, cum ar fi britanicii şi francezii, perioadele caracterizate de exclusivitate naţionalistă şi politici agresive alternează cu cele cosmopolite şi paşnice şi nu există nici o corelaţie între aceste transformări şi dezvoltarea educaţiei şi culturii. Chinezii au o tradiţie îndelungată a respectului pentru educaţie, superioară oricărui alt popor, şi au în istoria lor produse culturale mai vechi decât ale oricăror alte naţiuni şi cel puţin la fel de creative. Aceste înalte calităţi ale educaţiei şi culturii i-au făcut să privească cu dispreţ profesia de soldat, precum şi toate celelalte naţiuni, care la începutul secolului al XIX-lea încă erau considerate vasale barbare ale împăratului chinez. Totuşi, toate acestea nu au făcut ca poporul chinez să fie mai puţin naţionalist şi mai paşnic. Educaţia din Rusia a atins astăzi un grad de dezvoltare mai mare decât oricând, în special în domeniul educaţiei specializate şi tehnice. Gradul ei de excelenţă nu a avut nici o influenţă asupra receptivităţii poporului rus la ideile străine sau asupra politicilor externe ale guvernului rus.

Aceste exemple, alese la întâmplare, arată că nici cantitatea, nici calitatea educaţiei şi culturii nu sunt relevante în sine pentru problema comunităţii globale. Această problemă nu depinde de cunoaştere şi de crearea şi aprecierea unor valori culturale, ci de o transformare politică şi morală de dimensiuni nemaiîntâlnite.

Unitatea culturală şi pacea

Ceea ce s-a afirmat despre educaţie şi cultură în sine este valabil şi în ceea ce priveşte activităţile educative şi culturale care urmăresc schimbul de produse dintre diferite culturi naţionale. Existenţa unei multitudini de relaţii interpersonale care să depăşească graniţele naţionale nu constituie un răspuns la problema noastră. Mai precis, existenţa unor legături intelectuale şi estetice care transcend graniţele naţionale nu susţine ideea unei comunităţi globale. O comunitate globală cu capacităţi politice este o comunitate de standarde morale şi acţiuni politice, nu de intelecte şi sentimente. Faptul că unei elite intelectuale din Statele Unite îi plac muzica şi literatura ruse şi că Shakespeare nu a fost interzis pe scenele ruseşti nu are nici o relevanţă pentru problema pe care o analizăm. Această împărtăşire a aceloraşi experienţe intelectuale şi estetice de către membri ai unor naţiuni diferite nu creează o societate, pentru că nu determină acţiuni reciproce relevante din punct de vedere moral şi politic din partea membrilor diferitelor naţiuni care nu le-ar fi întreprins dacă nu ar fi împărtăşit aceste experienţe.

Ar trebui să reţinem că, dintr-o perspectivă superioară celei intelectuale şi estetice şi având obiectivul acţiunii clar definite, naţiunile vestice şi Rusia au împărtăşit aceleaşi experienţe timp de mai bine de 1.000 de ani. S-au rugat aceluiaşi Dumnezeu, au avut aceleaşi credinţe religioase fundamentale, s-au supus aceloraşi legi morale şi au avut simboluri rituale comune. Aceste experienţe religioase similare, mult mai intim legate de întreaga personalitate a individului şi de acţiunile sale decât orice experienţă intelectuală sau estetică supranaţională, au fost capabile să creeze un anumit tip de comunitate internaţională, dar nu suficient de integrată încât să facă posibilă existenţa unui stat mondial. Cum putem deci să ne aşteptăm ca muzica lui Ceaikovski, profunzimile lui Dostoievski, intuiţiile din *The Federalist* şi imagistica din *Moby*

Dick, care pot fi împărtăşite de toţi americanii şi de toţi ruşii, să creeze nu numai o comunitate efemeră de sentimente, ci şi o comunitate de valori morale şi acţiuni politice, eliminând vechile loialităţi şi stabilind altele noi?

Istoria a dat un răspuns clar acestei întrebări. Unitatea culturală, mai concretă decât orice îşi poate propune UNESCO să realizeze, şi războiul au coexistat în toate perioadele istorice. Nu este vorba aici despre războaiele civile, care prin definiţie sunt purtate de membrii aceleiaşi culturi naţionale. Războaiele dintre oraşele-stat greceşti, războaiele europene din Evul Mediu, cele italiene din perioada Renaşterii, războaiele religioase din secolele al XVI-lea şi al XVII-lea, chiar şi războaiele secolului al XVIII-lea, în măsura în care era implicată elita, au fost purtate în cadrul unor culturi omogene. Aceste culturi împărtăşeau toate trăsăturile esenţiale: limbă, religie, educaţie, literatură, artă. Însă aceste culturi nu au creat o comunitate coextensivă, care ar fi putut să controleze tendinţele distructive şi să le canalizeze către manifestări paşnice. Cum putem atunci să ne aşteptăm ca o asemenea comunitate să fie creată prin schimburi între culturi atât de diverse în toate privinţele în care cele istorice erau omogene?

Înţelegerea la nivel internaţional şi pacea

Al treilea scop al UNESCO, înţelegerea la nivel internaţional, dezvăluie eroarea fundamentală a concepţiei UNESCO în legătură cu relaţiile internaţionale. Conflictele internaţionale, se susţine, constituie rezultatul unei deficienţe intelectuale, al ignoranţei sau al lipsei de discernământ privind calităţile altor popoare. Dacă americanii i-ar putea înţelege pe ruşi şi invers, şi-ar da seama cât sunt de asemănători, cât de multe au în comun şi cât de puţine sunt motivele de dispută. Argumentul este greşit din două puncte de vedere.

Experienţa individuală, pe care oricine o poate duplica după voie, arată că o creştere a gradului de apropiere nu implică în mod necesar şi o mai bună înţelegere. Sunt, desigur, numeroase cazuri când *A* a înţeles greşit caracterul şi motivele lui *B* şi când clarificarea lor va înlătura sursa conflictului. Nu acesta este însă cazul atunci când *A* şi *B* sunt implicaţi într-un conflict în care sunt în joc interesele lor vitale. *A* nu luptă cu *B* pentru avantaje economice deoarece nu înţelege intenţiile lui *B*, ci mai degrabă pentru că le înţelege prea bine. Mulţi soldaţi americani au mers în Franţa plini de o prietenie sentimentală faţă de francezii pe care nu-i cunoşteau. Sentimentele lor de prietenie nu au supravieţuit şocului înţelegerii. Experienţele similare ale multor persoane care vizitează Rusia sunt prea frecvente pentru a fi necesară o detaliere.

Printre cei care de la bun început s-au opus cu fermitate obiectivelor externe ale regimului naţional-socialist, chiar şi cu riscul războiului, au fost unii care înţelegeau foarte bine cultura germană. Exact această înţelegere i-a făcut duşmanii implacabili ai regimului naţional-socialist. În mod similar, cei care studiau istoria şi cultura Rusiei, cei care realmente înţelegeau Rusia şi pe ruşi au fost în general la fel de neafectaţi de isteria pro- şi anti-rusească. Cunoşteau obiectivele tradiţionale ale expansionismului rus, precum şi metodele tradiţionale ale diplomaţiei ruse. Dacă această înţelegere ar fi avut vreo influenţă asupra afacerilor externe ale democraţiilor occidentale, ele ar fi

fost administrate într-un mod mai inteligent şi mai de succes. Rămâne o întrebare deschisă dacă o astfel de înţelegere ar fi condus la relaţii mai bune cu Uniunea Sovietică sau nu. O politică externă inteligentă şi de succes depinde de înţelegerea de către americani şi ruşi a ambelor naţiuni şi a dorinţelor lor. Pacea dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică depinde în ultimă instanţă de cât de compatibile sunt dorinţele şi realităţile celor două state.

Această observaţie arată cealaltă eroare a filosofiei UNESCO privind relaţiile internaţionale. Concepţia conform căreia conflictele internaţionale pot fi eliminate prin înţelegere între state se bazează pe presupunerea implicită că motivele conflictelor internaţionale, născute din neînţelegeri, nu sunt decât imaginare şi că de fapt nu există nici o problemă care să merite a fi disputată de două naţiuni. Nimic nu ar putea fi mai departe de adevăr. Toate marile războaie care au decis cursul istoriei şi au schimbat configuraţia politică a planetei au avut mize reale, nu imaginare. Invariabil, problema implicată în acele mari convulsii a fost: cine va conduce şi cine va fi condus? Cine va fi liber şi cine va fi sclav?

Lipsa de înţelegere reciprocă s-a aflat oare la baza conflictului dintre greci şi perşi, dintre atenieni şi macedoneni, dintre evrei şi romani, dintre împărat şi papă, dintre englezi şi francezi la sfârşitul Evului Mediu, dintre turci şi austrieci, dintre Napoleon şi Europa, dintre Hitler şi restul lumii? A fost lipsa de înţelegere a culturii, caracterului şi intenţiilor celeilalte tabere atât de acută, încât aceste războaie au avut o miză care nu era reală? Sau s-ar putea susţine mai degrabă că în multe dintre aceste conflicte exact lipsa de înţelegere a culturii, caracterului şi intenţiilor cuceritorului aspirant a menţinut pacea pentru o vreme, în timp ce înţelegerea lor a făcut războiul inevitabil? Atât timp cât atenienii au refuzat să ia în seamă avertismentele lui Demostene, ameninţarea războiului a rămas depărtată. Numai atunci când, prea târziu ca să se mai poată salva, au înţeles natura Imperiului Macedonean şi a politicilor sale războiul a devenit inevitabil. Această corelaţie dintre înţelegere şi inevitabilitatea conflictului este una dintre lecţiile melodramatice pe care istoria le oferă posterităţii: adesea, cu cât înţelegi mai bine poziţia, caracterul şi intenţiile celuilalt, cu atât conflictul pare inevitabil.

Indiferent de marile lui merite intrinsece, programul UNESCO este lipsit de relevanţă în problema comunităţii globale pentru că diagnosticul său privind obstacolele din calea unei astfel de comunităţi este total greşit. Problema comunităţii globale este una morală şi politică, nu intelectuală şi estetică. Comunitatea globală este o comunitate de judecăţi morale şi acţiuni politice, nu înzestrări intelectuale şi aprecieri estetice. Să presupunem că educaţia şi cultura americane şi cele ruse ar putea fi aduse la acelaşi nivel de excelenţă sau complet amalgamate, astfel încât ruşii să-l adopte pe Mark Twain, iar americanii pe Gogol. Chiar dacă aşa ar sta lucrurile, problema deţinerii controlului în Orientul Mijlociu ar continua să existe între Statele Unite şi Uniunea Sovietică, în forma în care există azi. Atât timp cât oamenii continuă să judece şi să acţioneze conform standardelor şi loialităţilor naţionale, şi nu conform celor supranaţionale, comunitatea globală rămâne un postulat care încă aşteaptă să fie realizat.

Abordarea funcţională

Instituţiile specializate ale Organizaţiei Naţiunilor Unite

Cum poate fi obţinută o asemenea transformare a standardelor şi loialităţilor ? Instituţiile specializate ale ONU au indicat o cale. Acestea sunt organizaţii autonome, ce îşi datorează existenţa anumitor înţelegeri între state a căror identitate diferă de la caz la caz. Ele au constituţii, bugete, corpuri decizionale şi administrative proprii şi fiecare instituţie are membrii săi. Numele unora dintre aceste instituţii indică funcţiile pe care le îndeplinesc : Biroul Internaţional al Muncii, Organizaţia pentru Alimentaţie şi Agricultură, Banca Internaţională pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare, Fondul Monetar Internaţional, Uniunea Internaţională pentru Telecomunicaţii, Uniunea Universală a Poştei, Organizaţia Internaţională a Aviaţiei Civile, UNESCO, Organizaţia Mondială a Sănătăţii.

Capitolele IX şi X ale Cartei ONU stabilesc relaţiile administrative şi funcţionale dintre instituţiile specializate şi Organizaţie. Carta subliniază într-un mod nemaiîntâlnit până acum în istoria organizaţiilor internaţionale responsabilitatea pe care ONU o are faţă de drepturile şi bunăstarea indivizilor, indiferent de naţionalitate. Consiliul Economic şi Social este un organism special creat pentru îndeplinirea acestei responsabilităţi. El are autoritatea de a încheia acorduri – şi a făcut-o în numeroase ocazii – cu agenţiile specializate, „stabilind condiţiile în care instituţia respectivă va fi pusă în legătură cu Organizaţia Naţiunilor Unite”[3]. ONU poate „face recomandări pentru coordonarea programelor şi activităţilor instituţiilor specializate”[4]. Consiliul Economic şi Social poate să ceară rapoarte periodice şi speciale din partea agenţiilor specializate şi să îndeplinească serviciile pe care i le-ar cere membrii ONU sau instituţiile specializate[5].

Care este filosofia ce stă la baza activităţilor sociale şi economice pe care le realizează instituţiile specializate cu cooperarea ONU ? Care este relevanţa acestei filosofii pentru problema comunităţii internaţionale ? Acestor întrebări le-a răspuns cu multa elocvenţă şi convingere profesorul Mitrany :

> Dacă răul conflictului şi al războiului izvorăşte din împărţirea lumii în unităţi politice separate şi aflate în competiţie, va fi el exorcizat doar prin modificarea sau diminuarea liniilor de demarcaţie ? Orice reorganizare politică în unităţi distincte trebuie, mai devreme sau mai târziu, să producă aceleaşi efecte ; orice sistem internaţional care se iveşte într-o lume nouă trebuie să producă efectul opus celui al divizării politice. După toate probabilităţile, sunt numai două modalităţi prin care acest scop poate fi atins. O modalitate ar consta în crearea unui stat mondial care ar elimina în mod forţat divizările politice ; cealaltă este cea analizată în aceste pagini, care mai degrabă ar suprapune diviziunilor politice o reţea tot mai extinsă de activităţi şi instituţii internaţionale, în cadrul şi prin intermediul cărora interesele şi viaţa tuturor naţiunilor ar fi integrate

3. Articolul 63, alineatul 1.
4. Articolul 58 ; *cf.* şi articolele 62-63, alineatul 2.
5. Articolele 64, 66, alineatul 2.

gradual. Aceasta este schimbarea fundamentală către care trebuie să aspire şi la care trebuie să contribuie orice sistem internaţional eficient: să lege guvernarea internaţională de activităţile internaţionale... Trebuie să se preocupe cât mai mult de nevoile comune care sunt evidente, cerând cât mai puţin de la o unitate socială care este încă doar latentă şi nerecunoscută... [În acest sens] comunitatea însăşi va dobândi un corp viu nu printr-un act de credinţă scris, ci printr-o dezvoltare organică activă... Această tendinţă constă în organizarea guvernării pentru a servi scopuri şi nevoi specifice şi în concordanţă cu timpul şi locul lor, substituind organizarea tradiţională, bazată pe împărţirea stabilită prin constituţie a jurisdicţiilor drepturilor şi puterilor... Abordarea funcţionalistă... ar contribui la realizarea unei astfel de acţiuni comune pozitive şi constructive, a obiceiurilor şi intereselor comune, lipsind de conţinut liniile de demarcaţie, suprapunându-le o dezvoltare firească a activităţilor şi a instituţiilor administrative comune.

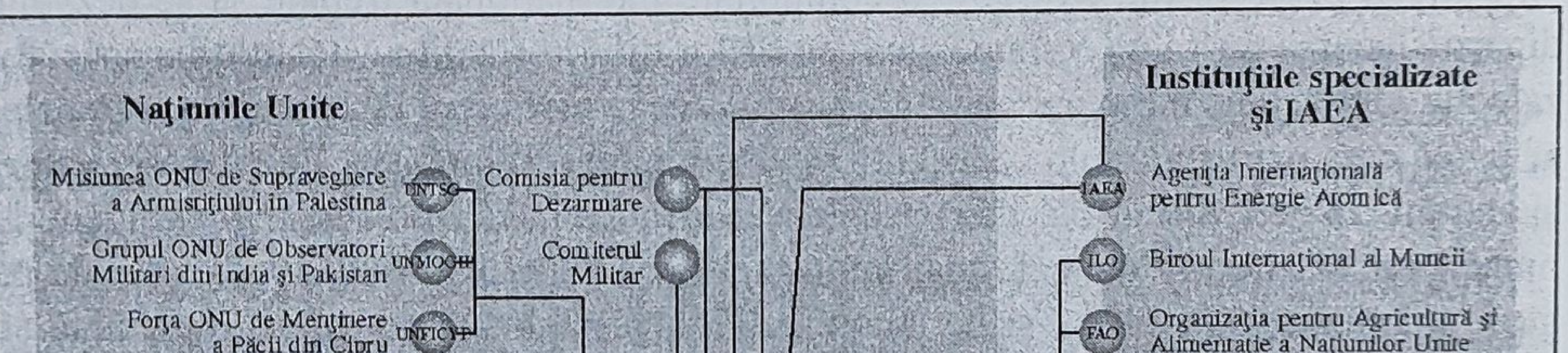
Aceasta este într-adevăr modalitatea prin care se dezvoltă comunităţile, iar guvernele izvorăsc din ele. Am menţionat deja faptul că suveranitatea a fost o realitate înainte de a fi o teorie şi că poporul american a format o comunitate înainte de a crea un stat. Atunci cum poate fi creată o comunitate dacă nu există nici una în prealabil?

Potrivit profesorului Mitrany, o comunitate internaţională trebuie să se dezvolte din satisfacerea nevoilor comune ale membrilor diferitor naţiuni. Instituţiile specializate ale ONU, servind oamenilor din toată lumea, indiferent de graniţele naţionale, ar putea crea prin simpla lor existenţă şi funcţionare o comunitate de interese, valori şi acţiuni. În cele din urmă, dacă asemenea instituţii internaţionale ar fi suficient de numeroase şi ar satisface cele mai importante nevoi ale majorităţii oamenilor de pe glob, loialitatea faţă de ele şi de comunitatea internaţională pe care o reprezintă ar înlocui loialitatea faţă de societăţile naţionale şi instituţiile lor. Pentru a dovedi că o asemenea dezvoltare este fezabilă în condiţiile actuale, profesorul Mitrany se bazează în principal pe experienţele Aliaţilor din timpul celui de-al doilea război mondial în relaţie cu agenţiile internaţionale, precum Consiliul anglo-american pentru aprovizionarea cu materii prime şi Centrul de aprovizionare pentru Orientul Mijlociu. Aceste exemple pun în prim-plan problema ridicată de abordarea funcţionalistă.

În timpul războiului, loialitatea faţă de cauza comună şi interesul comun de a obţine victoria asupra unui inamic comun nu au ţinut cont de loialităţile naţionale şi au făcut posibilă funcţionarea cu succes a instituţiilor internaţionale de importanţă majoră. Pe timp de pace, ceea ce poate naţiunea să-i ofere individului pare să cântărească mult mai mult decât beneficiile asigurate de agenţiile internaţionale, deşi este din ce în ce mai larg recunoscut faptul că cetăţenii unor naţiuni diferite au anumite interese comune, precum supravieţuirea fizică prin evitarea războiului nuclear şi neproliferarea armelor nucleare, protecţia mediului înconjurător şi bunăstarea economică obţinută prin reglementarea comerţului internaţional, a sistemului monetar şi a corporaţiilor internaţionale, care pot fi satisfăcute numai pe căi supranaţionale. În special conflictele de putere care separă naţiunile şi nesiguranţa creată de ele fac din identificarea cu naţiunea preocuparea principală a majorităţii membrilor tuturor naţiunilor. Naţiunea îi oferă individului protecţie, satisfacerea indirectă a aspiraţiilor de putere şi satisfacerea imediată a nevoilor materiale. Cu câteva excepţii, cum ar fi ajutorul acordat de Organizaţia Mondială a Sănătăţii în combaterea unei epidemii, instituţiile specializate ale ONU oferă speranţe şi satisfacţii străine de experienţele

directe ale oamenilor obişnuiţi, care se fac simţite numai prin intermediul unor instituţii naţionale, astfel încât originile lor internaţionale sunt greu de depistat. Când expediem o scrisoare într-o ţară străină, cine s-ar gândi să mulţumească Uniunii Universale a Poştei pentru contribuţia pe care o aduce această instituţie internaţională ?

Astfel, contribuţiile instituţiilor internaţionale la bunăstarea membrilor tuturor naţiunilor se pierd în fundal. Vizibile rămân imensele conflicte politice care separă marile naţiuni ale lumii şi ameninţă bunăstarea învinsului, dacă nu chiar existenţa lui. Aceasta nu este în principal o problemă de falsă accentuare născută din ignoranţă. Mai degrabă este o recunoaştere a faptului, imposibil de negat, că, din punct de vedere funcţional, ceea ce face sau nu face guvernul naţional este mult mai important pentru satisfacerea dorinţelor indivizilor decât ceea ce face sau nu face o instituţie internaţională. Mai importantă decât orice altceva este capacitatea guvernului naţional de a-şi apăra teritoriul şi cetăţenii în faţa agresiunilor străine şi de a menţine pacea şi viabilitatea proceselor de schimbare socială pe teritoriul său. Neglijarea de către opinia publică a instituţiilor internaţionale este numai o reflectare exagerată a rolului minor pe care acestea îl au în soluţionarea problemelor internaţionale importante.



Sistemul Organizaţiei Naţiunilor Unite

Acest lucru este valabil atunci când nu există nici un conflict între interesele naţionale ale unui stat anume, pe de o parte, şi obiectivele şi operaţiunile unei instituţii internaţionale funcţionale, pe de altă parte. În asemenea conflicte, interesul naţional primează în faţa obiectivului internaţional. Astfel, este foarte important faptul că, dintre cei doi mari oponenţi de pe scena actuală a politicii mondiale, unul, Uniunea Sovietică, care întotdeauna s-a temut de o intervenţie externă şi a fost vigilentă la integritatea sistemului său politic şi economic, face parte numai din trei noi instituţii specializate – Biroul Internaţional al Muncii, UNESCO şi Organizaţia Mondială a Meteorologiei –, colaborează cu alta – Organizaţia Mondială a Sănătăţii – şi este membru a două instituţii care există de aproximativ un secol şi care nu au caracter politic – Uniunea Universală a Poştei, fondată în anul 1874, şi Uniunea Internaţională pentru Telecomunicaţii, ce a înlocuit Uniunea Internaţională de Telegraf şi cea de Radiotelegraf, fondate în anul 1865, respectiv 1912.

Răspunsul la întrebarea „Cum poate fi creată printr-o abordare funcţionalistă o comunitate mondială?" se regăseşte astfel în sfera politicii internaţionale. Acest lucru este evidenţiat de analiza rolului pe care trei tipuri diferite de agenţii funcţionale îl îndeplinesc sau îl pot îndeplini în acest sens: Organizaţia Tratatului Atlanticului de Nord, Comunităţile Europene şi agenţiile de asistenţă economică şi tehnică. Toate aceste agenţii au următorul lucru în comun: încearcă să rezolve o problemă comună, pe care nici unul dintre participanţi nu ar fi putut să o rezolve singur, prin coordonarea funcţiilor tehnice la nivel supranaţional. În acest scop, folosesc şi dezvoltă noile proceduri de guvernare internaţională, la care ne-am referit anterior[6].

Aceste proceduri sunt noi sub două aspecte. Ele combină, urmând modelul noii Organizaţii a Naţiunilor Unite, direcţia centralizată de executare a politicilor cu practica negocierii acordurilor privind natura politicilor ce urmează să fie adoptate. În acest fel, combină superioritatea concretă a puterii şi resurselor, deţinută de participanţi sau chiar de instituţie, cu pretenţiile legale ale tuturor participanţilor de a fi trataţi în mod egal.

Şi aceste proceduri sunt noi – şi în această privinţă depăşesc cu mult modelul noii Organizaţii a Naţiunilor Unite –, pentru că tind să şteargă vechea distincţie dintre problemele internaţionale şi cele interne şi, odată cu ea, vechiul principiu al neamestecului în treburile interne ale altor naţiuni. Aceste noi proceduri transformă prin însăşi natura lor aspecte precum pregătirile militare, productivitatea industrială, preţurile şi tarifele în probleme de ordin internaţional, ele fiind considerate până acum, în mod tradiţional, ca aparţinând exclusiv de jurisdicţia statelor naţionale.

Organizaţia Tratatului Atlanticului de Nord (NATO)

Tratatul care punea bazele NATO a fost semnat pe 4 aprilie 1949 de către Belgia, Canada, Danemarca, Franţa, Islanda, Italia, Luxemburg, Marea Britanie, Olanda, Norvegia, Portugalia şi Statele Unite; Grecia şi Turcia s-au alăturat organizaţiei în anul 1952, Germania în 1955*. Tratatul stabileşte aplicarea principiului securităţii colective pentru

6. Vezi pp. 510 şi urm.
* Au aderat ulterior Spania (1982), Ungaria, Cehia şi Polonia (1999), Slovenia, Slovacia, Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria şi România (2004) (n.tr.).

membrii săi. Potrivit articolului 5, „un atac armat împotriva unuia sau mai multora dintre ei, în Europa sau în America de Nord, va fi considerat un atac împotriva tuturor" şi va fi respins de către toţi. Nici acest principiu general şi nici obiectivul imediat al creşterii puterii militare a membrilor săi nu diferenţiază NATO de o alianţă tradiţională. Totuşi, NATO are ca obiective suplimentare menţinerea stabilităţii politice şi economice între membrii săi şi crearea unor legături mai strânse între ei şi încearcă să realizeze aceste obiective prin intermediul unei organizaţii multinaţionale complexe. Scopul acestei organizaţii este acela de a oferi o conducere centrală politicilor economice şi militare ale membrilor săi, pe baza acordurilor negociate între ei. Prin obiectivele sale comprehensive şi tehnicile folosite pentru a le atinge, NATO depăşeşte într-adevăr limitele unei alianţe tradiţionale şi se îndreaptă către un tip nou de organizaţie funcţională.

NATO este condusă de Consiliul Nord-Atlantic, compus din reprezentanţii permanenţi ai fiecărui stat membru. Consiliul este organismul suprem de guvernare al NATO ; el stabileşte agende pentru fiecare membru al său, condiţiile bugetare, calitatea şi cantitatea contribuţiilor militare şi altele asemenea. Consiliul este sprijinit de un personal internaţional subordonat unui secretariat general, care este într-adevăr un corp internaţional ce lucrează exclusiv pentru organizaţie ; este birocraţia civilă permanentă a NATO.

În subordinea acestui consiliu operează mai multe agenţii civile şi militare. Organizaţia militară a NATO este condusă de Comitetul Militar, compus din şefii de stat-major ai statelor membre. El oferă consiliului sfaturi în probleme militare, plănuieşte operaţiuni militare în vederea apărării comune şi este asistat de Statul-Major Militar Internaţional. Este responsabil de strategia generală de apărare nord-atlantică şi oferă îndrumare militară şi instrucţiuni diferitelor comandamente NATO. Dintre acestea, Comandamentul Suprem al Puterilor Aliate din Europa (SHAPE) este cel mai important. El dirijează forţele integrate din vestul Europei. De asemenea, SHAPE este o adevărată instituţie internaţională, fiind constituită din înalţi ofiţeri ai diferitelor state membre. Comandantul suprem primeşte ordine de la Comitetul Militar, dar are acces direct la şefii de stat-major şi la alţi înalţi ofiţeri ai oricărui stat membru.

NATO este, prin dimensiunea sa – care include politicile militare, economice şi financiare ale statelor membre –, cea mai ambiţioasă dintre noile agenţii funcţionale care încearcă să introducă noi proceduri de guvernare internaţională într-un domeniu tehnic specific pentru atingerea unui scop comun. Puterea relativă şi relaţia dintre trei factori vor decide dacă NATO îşi va îndeplini scopul militar imediat şi scopurile politice şi sociale mai generale. Cât de urgentă va fi considerată de către membrii NATO problema stabilirii unui sistem de apărare comun ? Cât de importante vor fi interesele lor naţionale în comparaţie cu urgenţa acestor scopuri militare comune ? În sfârşit, cum va influenţa puterea americană relaţiile pe care statele membre le vor stabili între un scop militar comun şi aceste interese distincte ? Cu alte cuvinte, căreia dintre cele două politici îi vor acorda statele membre prioritate ?

Această interacţiune dintre un interes comun supranaţional, interesele naţionale separate şi puterea americană va determina dacă NATO va reuşi sau nu să realizeze ceea ce şi-a propus. Interacţiunea primilor doi factori este decisivă nu numai pentru viitorul NATO, ci şi pentru succesul sau eşecul altor planuri de a uni naţiunile Europei într-o unitate funcţională, precum este cel al Comunităţilor Europene.

Comunităţile Europene

Comunităţile Europene constau în Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului, Comunitatea Economică Europeană (Piaţa Comună) şi Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Euroatom). Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului a fost înfiinţată la 25 iulie 1952, iar celelalte două comunităţi au început să funcţioneze pe 1 ianuarie 1958. Toate au aceiaşi membri : Belgia, Franţa, Germania de Vest, Italia, Luxemburg şi Olanda*. Instituţiile lor, la început similare, dar separate, au fost unificate în anul 1967. În consecinţă, comunităţile operează acum sub o autoritate executivă comună, numită Comisia Europeană, un Parlament European şi o Curte de Justiţie comună, un Consiliu de Miniştri şi un Comitet Economic şi Social finalizează lista. Din moment ce instituţiile comune sunt modelate după cele ale Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului, o analiză a acesteia din urmă va fi folositoare pentru clarificarea structurii guvernamentale.

Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului a fost înfiinţată pentru a crea o singură piaţă pentru producţia de cărbune şi oţel a membrilor săi. Înalta Autoritate, predecesoarea Comisiei Europene, era organul executiv al comunităţii. Presupunându-se că va acţiona „cu deplină independenţă, în interesul general al comunităţii”, fără intervenţii din partea nici unui guvern, era cu adevărat o instituţie supranaţională. Avea puterea de a lua decizii obligatorii privind preţul cărbunelui şi oţelului, taxele, amenzile pentru încălcarea ordinelor sale, direcţionarea investiţiilor şi împrumuturile. Adunarea Comună era compusă din 78 de membri selectaţi fie de parlamentele naţionale, fie prin alegeri populare. Trebuia să aprobe raportul anual al Înaltei Autorităţi şi putea, printr-o majoritate de două treimi a voturilor, să-i forţeze pe membri să demisioneze. Consiliul de Miniştri, compus din câte un reprezentant al fiecărui stat membru, servea drept legătură între Înalta Autoritate şi statele membre şi totodată verifica deciziile Înaltei Autorităţi, întrucât cele mai importante dintre acestea trebuiau aprobate de consiliu. Curtea de Justiţie lua decizii cu privire la apelurile referitoare la hotărârile Înaltei Autorităţi şi anula actele neconstituţionale ale Adunării Comune şi ale Consiliului de Miniştri.

Importanţa tuturor Comunităţilor Europene ca organizaţii funcţionale reiese din scopul politic pe care trebuie să-l servească. Pe lângă încercarea de a compensa, printr-un efort comun, pierderea puterii de către naţiunile europene, Comunităţile Europene constituie o încercare revoluţionară de a rezolva o problemă politică foarte veche. Această problemă este caracterizată de două aspecte fundamentale. Unul este superioritatea naturală a Germaniei faţă de naţiunile Europei ; celălalt este refuzul celorlalte state europene de a accepta această superioritate. Începând cu 1870, marile convulsii de pe continentul european şi mişcările diplomatice care le-au precedat au fost dominate de aceşti doi factori.

---

* Dezvoltarea instituţională a Comunităţilor Europene s-a concretizat prin crearea Uniunii Europene, prin tratatul de la Maastricht (1992). Valurile succesive de extindere au făcut ca în 2007 Uniunea să numere 27 de membri, prin aderarea Marii Britanii, Irlandei, Danemarcei, Greciei, Spaniei, Portugaliei, Austriei, Finlandei, Suediei, Ciprului, Maltei, Ungariei, Cehiei, Poloniei, Slovaciei, Sloveniei, Lituaniei, Letoniei, Estoniei, Bulgariei şi României (n.tr.).

Înainte şi după primul război mondial, Franţa a încercat să soluţioneze aceste două probleme folosind metode caracteristice balanţei de putere, aşa cum funcţionase ea în secolele anterioare. A încercat să-şi compenseze propria slăbiciune inerentă printr-un sistem de alianţe care ar fi contrabalansat superioritatea naturală a Germaniei. Franţa a eşuat în aceste încercări. În ambele războaie mondiale, Franţa nu a fost salvată nici de propria putere, nici de puterea aliaţilor săi continentali, ci de intervenţia Marii Britanii şi, în special, a Statelor Unite. Acest eşec este un factor suplimentar care trebuie reţinut atunci când evaluăm şansele Comunităţilor Europene.

Aceste comunităţi constituie o schimbare revoluţionară a metodelor tradiţionale prin care puterile inferioare au încercat să contrabalanseze una superioară. Deoarece, în loc să contrabalanseze puterea potenţial superioară printr-un sistem de alianţe, celelalte state ale Europei de Vest încearcă să atragă Germania în rândul lor pentru a o dezarma şi pentru a anihila puterea superioară a Germaniei. Comunităţile Europene sunt, cu alte cuvinte, o încercare de a combina o putere superioară cu una inferioară în scopul de a crea un control comun asupra puterii lor combinate. Astfel, Europa de Vest speră să poată împiedica folosirea acestei puteri germane superioare în scopuri ostile, mai ales pentru crearea unei noi hegemonii germane pe continentul european.

Comunităţile Europene sunt la fel de revoluţionare în maniera în care încearcă să realizeze acest obiectiv. În trecut – în special în perioadele dintre războaie –, s-a încercat unificarea Europei de la vârf în jos. Cu alte cuvinte, a fost propusă sau înfiinţată o organizaţie juridică atotcuprinzătoare ; scopul acestor încercări era crearea unui cadru legal pentru o guvernare comună. Consiliul Europei, compus dintr-un Comitet de Miniştri şi o Adunare Consultativă alcătuită din reprezentanţii naţiunilor, acţionează astăzi în spiritul acestei tradiţii. Comunităţile Europene pornesc de la capătul opus al structurii proiectate. Încep mai degrabă de jos decât de la vârf. Încearcă să creeze o unitate funcţională cu sfere limitate de acţiune, aşteptându-se ca funcţionarea acestei unităţi într-un cadru limitat să conducă, în primul rând, la crearea unei comunităţi de interese în acel domeniu specific, iar apoi acest exemplu se va extinde şi în alte domenii funcţionale, cum ar fi agricultura, transporturile, electricitatea şi forţele armate. În sfârşit, speră ca din această serie de unităţi funcţionale să se dezvolte organic o unitate politică. Odată ce toate organizaţiile funcţionale vor fi declarate interese constante, suveranitatea va fi transferată, în mod gradual, către un guvern european comun, fără ca statele naţionale să realizeze prea bine ce se întâmplă.

Succesul acestui proiect depinde de trei factori fundamentali, toţi având legătură cu interesele naţionale ale naţiunilor şi cu distribuţia puterii dintre ele. Prima întrebare care trebuie pusă în acest sens este : care este distribuţia internă a puterii în cadrul diferitelor instituţii ale Comunităţilor Europene şi între ele ? Care este, de exemplu, structura Comisiei Europene ? Este ea compusă din tehnocraţi ce urmează un curs independent al acţiunii pe baza convingerilor lor tehnice despre cele mai bune modalităţi, să spunem, de a produce şi a distribui cărbunele şi oţelul sau este alcătuită din reprezentanţi ai guvernelor membre, care poate nu primesc ordine din partea lor, dar care sunt incapabili să se detaşeze de interesele naţionale ale naţiunilor membre şi de propria loialitate faţă de ele ?

Care este relaţia dintre Comisia Europeană şi Adunare, reprezentarea pseudoparlamentară a statelor membre? Şi care sunt relaţiile dintre comisie şi consiliu, reprezentanţii guvernelor implicate? Cum foloseşte curtea enormele puteri pe care le are, cel puţin pe hârtie, cu privire la activităţile comisiei, ale parlamentului şi ale consiliului?

În al doilea rând, care este distribuţia puterii între instituţiile comunităţilor şi guvernele statelor membre? Potrivit statutului său, Înalta Autoritate, ca organ executiv al Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului, de exemplu, avea în principal puteri indirecte şi de investigaţie. Nu avea aproape nici o putere administrativă pe teritoriile naţiunilor constituente. Puterea sa principală se manifesta în domeniul investiţiilor, fiind mai ales una negativă – de a priva naţiunile membre recalcitrante de investiţii, împrumuturi şi garanţii de împrumut. Dar dacă aceste naţiuni membre recalcitrante nu au nevoie de împrumuturi sau le pot obţine din altă parte?

În al treilea rând, care este gradul de coeziune între naţiunile membre în domeniile economic, militar şi politic? Cu alte cuvinte, care este relaţia dintre comunitatea de interese dorită din domeniile cărbunelui şi oţelului, al energiei atomice şi al comerţului, pe de o parte, şi interesele economice, militare şi politice reale ale naţiunilor membre, pe de altă parte? În ce măsură vor îngreuna funcţionarea comunităţilor aspiraţiile neîmplinite ale tuturor germanilor către reunificarea ţării lor sau cele ale Franţei spre o poziţie dominantă? Interesele economice ale Franţei şi Germaniei în cadrul comunităţilor sunt suficient de puternice pentru a contracara sau chiar a depăşi aspiraţiile lor naţionale neîmplinite?

Instituţiile de asistenţă economică şi tehnică

Atât NATO, cât şi Comunităţile Europene sunt agenţii funcţionale relativ avansate în ceea ce priveşte scopul, domeniul şi procedurile. Totuşi, ele sunt inferioare multor altor instituţii funcţionale mai puţin avansate în sensurile menţionate, din cauza faptului că au un caracter regional. Dacă vor reuşi, ele vor depăşi separatismul învechit al statului-naţiune. Contribuţia lor la o comunitate globală va rămâne totuşi o chestiune în discuţie, care va trebui soluţionată de politicile pe care le vor adopta noile unităţi regionale supranaţionale faţă de restul lumii[7]. În condiţiile politicii internaţionale actuale, instituţiile funcţionale cu caracter regional vor fi inevitabil atrase în conflictele politice nesoluţionate, susţinând o tabără sau cealaltă. Astfel, deşi exercită o influenţă unificatoare faţă de statul-naţiune, având în vedere scopul suprem al unei comunităţi globale, ele sunt sortite, cel puţin pe termen scurt, să întărească forţele de divizare.

Instituţiile de asistenţă economică şi tehnică evită în mare măsură ambivalenţa regionalismului, pentru că asistenţa pe care majoritatea dintre ele o oferă este, cel puţin potenţial, globală ca arie de acţiune. Totuşi, ele nu au un conţinut delimitat din punctul de vedere al domeniului, scopului şi procedurilor. Astfel, influenţa lor asupra unificării lumii pe baze funcţionaliste este sortită, pe termen scurt, să fie intangibilă,

7. Pentru depăşirea naţionalismului prin regionalism, vezi p. 355.

vagă şi ineficientă din punct de vedere politic. Acest lucru este valabil pentru cele trei grupuri principale de instituţii de tipul acesta : instituţiile specializate ale Organizaţiei Naţiunilor Unite şi Consiliul de Asistenţă Tehnică, cele create unilateral de Statele Unite şi Uniunea Sovietică şi cele facilitate de Comunitatea Britanică de Naţiuni (Commonwealth) în conformitate cu Planul Colombo. Aceste instituţii au fost cele mai eficiente din punct de vedere politic atunci când au fost strâns conectate cu interesele politice ale unei naţiuni anume, cum ar fi Uniunea Sovietică, negând astfel, cel puţin pe termen scurt, idealul unei comunităţi globale.

Dincolo de aspectele sale umanitare evidente, obiectivul unui astfel de program de asistenţă economică şi tehnică are şi implicaţii politice mai puţin evidente : pentru naţiunile din zonele subdezvoltate cele mai importante din punct de vedere politic se luptă Estul şi Vestul pentru a le atrage de partea lor. În această competiţie, promisiunea unei vieţi mai bune este o armă importantă, iar asigurarea propriu-zisă a unei vieţi mai bune este şi mai importantă[8].

Nu ajutorul propriu-zis sau rezultatele sale benefice creează însă loialităţi politice din partea celor care le primesc, ci relaţia pozitivă stabilită de beneficiar între ajutor şi efectele benefice, pe de o parte, şi filosofia politică, sistemul politic şi obiectivele politice ale celui care îl oferă, pe de altă parte. Cu alte cuvinte, dacă beneficiarul continuă să dezaprobe, în ciuda ajutorului pe care l-a primit, ideologia, sistemul şi obiectivele politice ale celui care îl oferă, ajutorul nu va avea nici un efect politic. Acelaşi lucru este valabil şi în cazul în care el nu e convins de faptul că ajutorul primit este doar o manifestare firească, dacă nu chiar inevitabilă, a filosofiei, sistemului şi obiectivelor politice ale celui ce îl oferă. Ajutorul economic şi tehnic rămâne ineficient din punct de vedere politic atât timp cât beneficiarul gândeşte fie că „ajutorul este bun, dar politicile celui care mi-l oferă sunt rele", fie că „ajutorul este bun, dar politicile celui ce mi-l oferă, indiferent dacă sunt bune, rele sau neutre, nu au nici o legătură cu el"[9].

Pentru a stabili în mod eficient o legătură între donator şi beneficiar, procedurile prin care este acordat ajutorul şi domeniul căruia îi este adresat trebuie să se preteze la crearea unei conexiuni între ajutor şi politicile celui ce îl oferă care să reflecte meritul acestuia din urmă. În rarele cazuri în care o astfel de legătură a fost stabilită prin politicile de ajutor extern ale Organizaţiei Naţiunilor Unite sau alte altor instituţii occidentale, acest lucru s-a întâmplat mai degrabă accidental decât în mod intenţionat ; deoarece nici domeniul şi nici procedurile, în forma lor actuală, nu pot conduce singure la stabilirea unei astfel de legături.

Asistenţa economică şi tehnică acoperă toată gama de nevoi personale şi sociale, de la educaţie şi sănătate la administraţia publică şi energia hidroelectrică. Această

8. Vezi ce s-a afirmat în legătură cu acest aspect privind lupta pentru minţile oamenilor la pp. 355 şi urm.
9. Presupunem, pentru a simplifica şi a limita argumentarea la aspectele sale politice esenţiale, că ajutorul economic şi tehnic va fi considerat „bun" de către cel căruia îi este destinat. În fapt, un asemenea tip de asistenţă ar putea să ducă la tensiuni psihologice şi la tulburări sociale foarte mari, să creeze pe termen scurt mai multe probleme decât rezolvă şi să stârnească mai degrabă resentimente decât să fie bine primită.

multiplicare a eforturilor este enormă, nu numai cu privire la domeniul la care sunt aplicate, ci şi la sursa lor – diferite instituţii naţionale şi internaţionale. Din această cauză, beneficiarilor le este greu să atribuie asistenţa pe care o primesc unei anumite surse supranaţionale şi s-o transforme într-un simbol al bunăvoinţei din care ar avea mai mult de câştigat decât de la guvernele lor naţionale – şi către care ar trebui deci să-şi îndrepte loialitatea.

Acest transfer al loialităţilor naţionale este îngreunat şi mai mult de procedurile standard pe care le folosesc instituţiile. În general, ele oferă asistenţă numai la cererea guvernelor naţionale. Mai mult decât atât, scopul, tipul de ajutor şi modalităţile de execuţie sunt stabilite printr-un acord între instituţie şi guvernul în cauză. În astfel de condiţii, este probabil ca instituţia să fie considerată de beneficiarii individuali drept agentul guvernelor proprii, asistându-i în iniţiativele lor conform planurilor lor. Această aparenţă va tinde să le cimenteze loialităţile naţionale şi, din acelaşi motiv, va împiedica transferul de loialitate către un simbol supranaţional de care am stabilit că depinde dezvoltarea unei comunităţi globale. Astfel, asistenţa economică şi tehnică, aşa cum este ea concepută în prezent, poate în cel mai bun caz să nu aibă nici o influenţă asupra păcii internaţionale şi în cel mai rău caz să contribuie la agravarea conflictelor internaţionale, întărind loialităţile naţionale ale indivizilor din toate zonele subdezvoltate ale lumii.

Am propus ca un prim pas către soluţionarea paşnică a conflictelor internaţionale ce ar putea conduce la un război să fie crearea unei comunităţi internaţionale care să stea la baza unui stat mondial. Observăm că formarea unei comunităţi internaţionale presupune cel puţin atenuarea şi minimizarea conflictelor internaţionale, astfel încât interesele care unesc membrii diferitelor naţiuni să poată cântări mai greu decât interesele care îi separă. Cum pot fi conflictele internaţionale atenuate şi minimizate ? Aceasta este ultima întrebare ce trebuie analizată.

Partea a X-a

PROBLEMATICA PĂCII

Pacea prin acomodare

31. Diplomaţia

Am văzut că pacea internaţională nu poate fi menţinută prin limitarea suveranităţii naţionale şi am descoperit motivele acestui eşec în însăşi natura relaţiilor dintre naţiuni. Am ajuns la concluzia că pacea internaţională nu poate fi atinsă prin transformarea actualei societăţi de naţiuni suverane într-un stat mondial în condiţiile morale, sociale şi politice care predomină astăzi. Dacă statul mondial nu poate fi construit în lumea aceasta, el fiind însă indispensabil pentru supravieţuirea ei, este necesară crearea condiţiilor care să nu anuleze din start posibilitatea existenţei unui asemenea stat. Am sugerat că o primă cerinţă pentru crearea unor asemenea condiţii o reprezintă atenuarea şi minimizarea conflictelor politice care despart cele două superputeri şi care evocă spectrul unui război cataclismic. Vom numi pace prin acomodare această metodă de a stabili precondiţiile păcii permanente. Instrumentul său este diplomaţia.

Cele patru funcţii ale diplomaţiei

Deja am avut ocazia să subliniem importanţa vitală a diplomaţiei ca element al puterii naţionale. Importanţa diplomaţiei pentru menţinerea păcii internaţionale este doar un aspect particular al acestei funcţii generale. Aceasta deoarece diplomaţia care eşuează în război şi-a ratat obiectivul principal : promovarea interesului naţional prin mijloace paşnice. Acest lucru a fost mereu valabil – şi cu atât mai mult acum, dacă luăm în considerare posibilităţile distructive ale războiului total.

În accepţiunea sa cea mai largă, cuprinzând întreaga gamă a politicilor externe, diplomaţia are patru sarcini : 1) trebuie să-şi definească obiectivele în lumina puterii, reale sau potenţiale, disponibile pentru urmărirea acestor obiective ; 2) trebuie să evalueze obiectivele altor naţiuni şi puterea reală şi potenţială disponibilă în urmărirea acestor obiective ; 3) trebuie să determine în ce măsură aceste obiective diferite sunt compatibile unele cu celelalte ; 4) trebuie să folosească mijloacele adecvate urmăririi obiectivelor ei. Eşecul în îndeplinirea oricăreia dintre aceste sarcini poate pune în pericol politica externă şi, odată cu ea, pacea mondială.

O naţiune care îşi stabileşte obiective pe care nu are puterea să le atingă se poate confrunta cu riscul războiului din două motive. Este probabil ca o astfel de naţiune să-şi risipească forţele şi să nu fie suficient de puternică în toate punctele de fricţiune

pentru a împiedica altă naţiune ostilă să o provoace mai mult decât îşi poate permite să riposteze. Eşecul politicii sale externe poate forţa naţiunea să ia drumul înapoi şi să-şi redefinească obiectivele în funcţie de puterea sa reală. Totuşi, este mai probabil ca, sub presiunea unei opinii publice exaltate, o astfel de naţiune să continue urmărirea unui ţel imposibil de atins, să-şi folosească toate resursele pentru a-l realiza şi, în final, să confunde interesul naţional cu obiectivul respectiv şi să vadă în război soluţia unei probleme care nu poate fi rezolvată prin mijloace paşnice.

De asemenea, un stat riscă să se confrunte cu un război dacă diplomaţia sa va evalua în mod greşit obiectivele altor state şi puterea de care dispun. Deja am indicat eroarea de a confunda o politică de menţinere a statu-quoului cu imperialismul şi viceversa, precum şi de a confunda un tip de imperialism cu altul[1]. Un stat care confundă o politică imperialistă cu una a statu-quoului nu va fi pregătit să contracareze ameninţarea la adresa propriei existenţe venită din partea altui stat. Slăbiciunea sa va atrage acţiuni ostile şi poate face războiul inevitabil. O naţiune care confundă o politică de menţinere a statu-quoului cu imperialismul va atrage, prin însăşi reacţia sa disproporţionată, pericolul războiului pe care încearcă să-l evite. Deoarece, aşa cum *A* confundă politica lui *B* cu imperialismul, la fel şi *B* ar putea confunda reacţia defensivă a lui *A* cu imperialismul. Astfel, ambele naţiuni, concentrate asupra împiedicării unei agresiuni din partea celeilalte, vor pune mâna pe arme. În mod similar, confundarea unui tip de imperialism cu altul poate să cauzeze o reacţie disproporţionată şi să ducă la declanşarea războiului.

În ceea ce priveşte evaluarea puterii celorlalte state, atât subestimarea, cât şi supraestimarea ei pot fi fatale pentru cauza păcii. Supraestimând puterea lui *B*, *A* poate prefera să cedeze cererilor lui *B* până când, într-un final, va fi forţat să lupte în cele mai nefavorabile condiţii pentru propria existenţă. Subestimând puterea lui *B*, *A* poate deveni mult prea încrezător în presupusa sa superioritate. *A* poate să emită pretenţii şi să impună condiţii lui *B*, pe care acesta din urmă se presupune că este prea slab pentru a le respinge. Nebănuind puterea de rezistenţă a lui *B*, *A* se poate confrunta fie cu alternativa retragerii şi a acceptării înfrângerii, fie cu continuarea pe aceeaşi linie şi cu riscul războiului.

O naţiune care încearcă să urmeze o politică externă paşnică şi inteligentă nu poate să nu compare propriile obiective cu cele ale altor state, din punctul de vedere al compatibilităţii lor. Dacă sunt compatibile, nu va apărea nici o problemă. În cazul în care nu sunt compatibile, *A* trebuie să determine dacă obiectivele sale sunt atât de importante pentru el încât să continue urmărirea lor, deşi sunt incompatibile cu obiectivele lui *B*. Dacă se dovedeşte că interesele vitale ale lui *A* nu depind de urmărirea acestor obiective, atunci ele ar trebui să fie abandonate. În schimb, dacă *A* consideră că aceste obiective sunt esenţiale din perspectiva intereselor sale vitale, trebuie să se întrebe dacă obiectivele lui *B*, incompatibile cu ale sale, sunt esenţiale pentru interesele vitale ale lui *B*. Dacă răspunsul pare să fie negativ, *A* trebuie să încerce să-l convingă pe *B* să-şi abandoneze obiectivele, oferindu-i lui *B* concesii care nu sunt vitale pentru *A*. Cu alte cuvinte, prin negociere diplomatică şi compromis, trebuie găsită o cale de a reconcilia interesele lui *A* şi cele ale lui *B*.

1. Vezi pp. 108 şi urm., 133 şi urm.

În sfârşit, dacă obiectivele incompatibile ale lui *A* şi *B* s-ar dovedi vitale pentru fiecare, poate fi căutată totuşi o modalitate prin care aceste interese să fie redefinite şi reconciliate, obiectivele lor devenind astfel compatibile unele cu celelalte. Cu toate acestea – chiar dacă ambele părţi urmează politici paşnice şi inteligente –, *A* şi *B* se apropie periculos de mult de declanşarea unui război.

Sarcina finală a unei diplomaţii inteligente, concentrată asupra menţinerii păcii, este alegerea mijloacelor potrivite pentru realizarea obiectivelor. Diplomaţia dispune de trei mijloace : persuasiunea, compromisul şi ameninţarea cu forţa. Nici o diplomaţie care se bazează numai pe ameninţarea cu forţa nu poate fi în acelaşi timp inteligentă şi paşnică. Nici o diplomaţie care va miza totul pe forţa persuasiunii şi a compromisului nu merită să fie numită inteligentă. Rareori, dacă nu chiar niciodată, politica externă a unei mari puteri poate justifica folosirea unei singure metode şi excluderea celorlalte două. În general, reprezentantul diplomatic al unei mari puteri, pentru a putea servi atât interesele ţării sale, cât şi interesele păcii, trebuie în acelaşi timp să folosească persuasiunea, să ofere avantajele unui compromis şi să impresioneze cealaltă parte cu forţa militară a ţării sale.

Arta diplomaţiei constă în a acorda, în orice moment, importanţa cuvenită fiecăruia dintre aceste trei mijloace pe care le are la dispoziţie. O diplomaţie care şi-a îndeplinit cu succes celelalte funcţii ale sale ar putea eşua în promovarea interesului naţional şi menţinerea păcii dacă pune prea mult accent pe persuasiune atunci când circumstanţele cer mai degrabă un compromis. Şi o diplomaţie care mizează aproape totul pe realizarea unui compromis atunci când ar trebui etalată mai ales puterea militară a naţiunii sau care pune accent pe forţa militară atunci când situaţia politică ar cere folosirea persuasiunii sau a compromisului va da greş.

Instrumentele diplomaţiei

Aceste patru sarcini ale diplomaţiei sunt elementele de bază ale politicii externe de oriunde şi de oricând. S-ar putea afirma că şeful unui trib primitiv ce are relaţii politice cu un trib învecinat va trebui să urmărească îndeplinirea acestor patru funcţii pentru a avea succes şi a menţine pacea. Necesitatea îndeplinirii acestor funcţii este la fel de veche şi de răspândită ca şi politica internaţională. Numai îndeplinirea acestor funcţii de către anumite instituţii este relativ recentă.

Diplomaţia deţine două instrumente organizate : ministerele de Externe din capitalele statelor şi reprezentanţii diplomatici trimişi în capitalele altor ţări. Ministerul de Externe este cel care concepe strategiile, este creierul politicii externe, unde sunt colectate şi evaluate semnalele din lumea exterioară, unde este formulată politica externă şi de unde provin impulsurile pe care reprezentanţii diplomatici le transformă în politică externă propriu-zisă. În timp ce Ministerul de Externe constituie creierul politicii externe, reprezentanţii diplomatici sunt ochii, urechile, gura şi degetele sale, precum şi materializările sale itinerante. Diplomatul îndeplineşte trei funcţii de bază pentru guvern – una simbolică, una legală şi una politică.

Reprezentarea simbolică

Diplomatul este în primul rând reprezentantul simbolic al ţării sale. În această calitate, el trebuie să îndeplinească mereu funcţii simbolice şi să intre în contact cu funcţiile simbolice ale altor diplomaţi şi ale guvernului străin în statul căruia este acreditat. Aceste funcţii servesc la testarea, pe de o parte, a prestigiului de care se bucură statul său în exterior şi, pe de altă parte, a prestigiului pe care propriul guvern îl acordă ţării în care este acreditat. Ambasadorul american la Londra, de exemplu, îl reprezintă pe preşedintele Statelor Unite la evenimentele oficiale unde este invitat sau pe care le găzduieşte, cum ar fi dineurile, recepţiile la nivel înalt etc. El oferă şi primeşte felicitări sau condoleanţe în ocazii de bucurie sau de tristeţe pentru naţiunile respective şi îndeplineşte funcţiile simbolice ale ceremonialului diplomatic[2].

S-au menţionat ca exemple semnificative ale funcţiei simbolice a diplomaţiei petrecerile extravagante pe care mai toate misiunile diplomatice se simt obligate să le ofere membrilor guvernelor pe lângă care sunt acreditate, celorlalţi diplomaţi şi înaltei societăţi din capitala respectivă. Acest obicei, care a fost obiectul multor comentarii nefavorabile în ţările democrate, nu este în principal expresia înclinaţiei către lux a anumitor diplomaţi, ci îndeplineşte o funcţie specială în schema reprezentării diplomatice.

În timp ce socializează, diplomatul nu acţionează în numele său ca individ, ci ca reprezentant simbolic al ţării sale. În această calitate, ambasadorul sovietic invită anumite persoane la comemorarea Revoluţiei din octombrie 1917. Prin el (identitatea sa este irelevantă pentru scopul său simbolic), Uniunea Sovietică este cea care întâmpină oaspeţi, onorează şi încearcă să-şi impresioneze oaspeţii – precum şi pe cei pe care nu i-a invitat în mod intenţionat – cu bogăţia şi generozitatea sa. Nu întâmplător, în anii '30, după ce Uniunea Sovietică recâştigase o poziţie importantă, dar suspectă în societatea naţiunilor, petrecerile oferite de ambasadele sovietice din întreaga lume erau renumite pentru luxul lor şi pentru cantitatea şi calitatea mâncării şi a băuturii servite. Scopul acestei extravaganţe nu era să le arate locuitorilor burghezi ai lumii occidentale cât de bine trăiau oamenii în Rusia. Scopul era mai degrabă compensarea inferiorităţii politice de care Uniunea Sovietică abia scăpase şi în care se temea să nu cadă din nou. Instruindu-şi reprezentanţii diplomatici să se poarte în ceea ce priveşte recepţiile la fel ca şi colegii lor din capitalele lumii, dacă nu chiar să-i depăşească, Uniunea Sovietică – acţionând nu foarte diferit de un debutant care îşi face apariţia în societate – dorea să demonstreze în mod simbolic că era un stat cel puţin la fel de capabil ca restul naţiunilor.

Reprezentarea legală

De asemenea, diplomatul acţionează ca reprezentant legal al guvernului său. El este agentul legal al guvernului său în acelaşi fel în care o corporaţie naţională cu sediul în Wilmington, Delaware, este reprezentată de agenţi legali în alte ţări şi oraşe. Aceşti agenţi acţionează în numele acelei ficţiuni legale pe care o numim corporaţie,

2. Vezi pp. 117 şi urm.

întocmesc acte cu caracter obligatoriu, semnează contracte care creează urmări juridice şi acţionează în limitele cartei respectivei corporaţii ca şi cum ei înşişi ar fi corporaţia. În mod similar, ambasadorul Statelor Unite la Londra îndeplineşte în numele guvernului său funcţiile legale pe care Constituţia, legile americane şi ordinele guvernului îi permit să le îndeplinească. El poate fi autorizat să semneze un tratat ori să transmită şi să primească instrumentele pentru ratificarea unor documente prin care un tratat semnat anterior intră în vigoare. El le oferă protecţie juridică tuturor cetăţenilor americani aflaţi în ţara respectivă. Poate să reprezinte Statele Unite la o conferinţă internaţională sau în cadrul instituţiilor Organizaţiei Naţiunilor Unite şi să voteze în numele şi conform instrucţiunilor guvernului său.

Reprezentarea politică

Diplomatul, alături de Ministerul de Externe, determină politica externă a ţării sale. Aceasta este de departe cea mai importantă funcţie a sa. Aşa cum Ministerul de Externe este centrul nervos al politicii externe, reprezentanţii diplomatici sunt fibrele sale nervoase, ce transmit semnale în ambele sensuri între centru şi lumea exterioară.

Pe umerii diplomaţilor stă principala povară de a îndeplini cel puţin una dintre cele patru funcţii ale diplomaţiei analizate anterior : ei trebuie să evalueze obiectivele celorlalte state şi puterea reală sau potenţială de care dispun ele pentru a-şi îndeplini obiectivele. În acest scop, trebuie să se informeze în legătură cu planurile guvernului pe lângă care sunt acreditaţi, prin întrebări directe adresate oficialilor guvernului şi liderilor politici şi prin monitorizarea presei şi a celorlalte surse ale opiniei publice. În plus, trebuie să evalueze influenţa potenţială pe care o au asupra politicilor guvernamentale curentele de opinie divergente ale membrilor guvernului, partidelor politice sau opiniei publice.

Un diplomat străin acreditat la Washington trebuie să-şi informeze guvernul asupra atitudinii actuale şi viitoare a diferitelor ramuri ale guvernării americane cu privire la problemele curente ale politicii internaţionale. El trebuie să sublinieze importanţa influenţei pe care o au asupra politicii externe diferitele personalităţi din guvern şi din partidele politice. Care sunt poziţiile probabile ale diferiţilor candidaţi la preşedinţie, în cazul alegerii lor, faţă de problemele actuale ale politicii externe ? Care este influenţa pe care un anumit editorialist sau comentator o are asupra unei politici oficiale sau a opiniei publice şi cât de reprezentative sunt aceste opinii pentru poziţia oficială sau opinia publică ? Diplomatul trebuie să încerce să răspundă unor astfel de întrebări. De temeinicia rapoartelor şi de soliditatea judecăţilor sale depind succesul ori eşecul politicii externe a guvernului său şi abilitatea lui de a menţine pacea.

Atunci când este vorba despre evaluarea puterii reale sau potenţiale a unei naţiuni, misiunea diplomatică dobândeşte aparenţa unei organizaţii secrete de spionaj. Unii înalţi ofiţeri sunt delegaţi pe lângă diferitele misiuni diplomatice, unde, ca ataşaţi militari, navali sau ai forţelor aeriene, sunt responsabili de culegerea, prin orice mijloace disponibile, a informaţiilor privind armamentele reale sau potenţiale, armele noi, potenţialul militar, organizarea militară şi planurile de război ale statelor în cauză.

Serviciile lor sunt suplimentate de cele ale ataşaţilor economici, care culeg informaţii despre tendinţele economice, dezvoltările industriale şi amplasarea industriilor, în special influenţa lor asupra capacităţilor militare. În această privinţă şi în multe altele, prea numeroase pentru a fi menţionate, precizia şi siguranţa rapoartelor pe care un guvern le primeşte de la misiunile sale diplomatice sunt indispensabile pentru corectitudinea propriilor decizii.

Această funcţie de culegere a informaţiilor, în special a informaţiilor secrete pe baza cărora este concepută politica externă a propriului stat, constituie rădăcinile diplomaţiei moderne. În Evul Mediu se considera de la sine înţeles faptul că trimisul special al unui prinţ într-o ţară străină era spion. Când, în cursul secolului al XV-lea, micile state italiene au început să folosească reprezentanţi diplomatici permanenţi în relaţiile lor cu statele mai puternice, au făcut-o mai ales în scopul de a obţine informaţii în timp util despre intenţiile lor ostile. Chiar şi atunci când, în secolul al XVI-lea, misiunile diplomatice permanente s-au generalizat, diplomaţii au fost în mare parte consideraţi o povară şi un pericol pentru statul care îi primea. La începutul secolului al XVII-lea, Hugo Grotius, fondatorul sistemului juridic internaţional modern, a mers până la a cere eliminarea acestei practici.

Reprezentanţii diplomatici nu sunt numai ochii şi urechile ce raportează evenimentele lumii exterioare către centrul nervos al politicii externe, oferind materie primă pentru deciziile sale. Ei sunt, de asemenea, vocea şi mâinile prin care impulsurile emanate de la centrul nervos se transformă în cuvinte şi acţiuni. Ei trebuie să-i facă pe oamenii printre care trăiesc şi, în special, pe purtătorii de cuvânt ai opiniei publice şi pe liderii lor politici să înţeleagă şi, dacă se poate, să aprobe politica externă pe care o reprezintă. Pentru această sarcină a „vânzării" unei politici externe, charisma diplomatului şi modul cum înţelege psihologia popoarelor străine sunt cerinţe esenţiale.

Pentru a îndeplini atribuţiile de menţinere a păcii prin intermediul persuasiunii, al negocierii şi al ameninţării uzului de forţă, reprezentantul diplomatic trebuie să joace un rol remarcabil. Ministerul său de Externe îi poate da instrucţiuni cu privire la obiectivele urmărite şi mijloacele care să fie folosite. Totuşi, pentru respectarea acestor instrucţiuni, el trebuie să se bazeze pe judecata şi abilităţile sale. Ministerul de Externe poate să-i transmită reprezentantului său să folosească persuasiunea ori să ameninţe că va face uz de forţă sau să-l îndemne să folosească ambele tactici simultan, dar trebuie să lase la discreţia reprezentantului modalitatea şi momentul potrivit pentru folosirea acestor tehnici. Cât de convingător va fi un argument, ce avantaje poate aduce un acord negociat, ce impresie va face ameninţarea cu forţa, cât de eficient se pune accent pe una sau alta dintre aceste tehnici – toate acestea sunt la latitudinea diplomatului, care poate să aducă prejudicii unei politici externe corecte şi să evite consecinţele cele mai rele ale uneia proaste. Am menţionat contribuţiile spectaculoase pe care unii mari diplomaţi le-au adus la sporirea puterii statelor lor[3]. Contribuţia lor la cauza păcii nu este mai puţin importantă.

---

3. Vezi pp. 179 şi urm.

Declinul diplomaţiei

Astăzi diplomaţia nu mai îndeplineşte rolul, deseori spectaculos, strălucitor şi mereu important, pe care l-a jucat de la sfârşitul Războiului de 30 de ani până la începutul primului război mondial. Declinul diplomaţiei s-a instalat odată cu sfârşitul primului război mondial. În anii '20, câţiva diplomaţi remarcabili puteau încă să aducă contribuţii importante la politicile externe ale statelor lor. În deceniul care a precedat al doilea război mondial, rolul pe care diplomaţii l-au avut în conturarea politicii externe a devenit şi mai nesemnificativ, iar declinul diplomaţiei ca instrument al politicii externe a devenit din ce în ce mai manifest. După sfârşitul celui de-al doilea război mondial, diplomaţia şi-a pierdut vitalitatea, iar funcţiile ei au pălit mai mult ca oricând în istoria sistemului modern de state. Cinci factori au cauzat acest declin.

Dezvoltarea comunicaţiilor

Cel mai evident dintre aceşti factori este dezvoltarea sistemului modern de comunicaţii. Diplomaţia îşi datorează în parte dezvoltarea absenţei mijloacelor rapide de comunicare într-o perioadă în care guvernele noilor state naţionale aveau relaţii politice neîntrerupte unul cu altul. Una dintre cauzele declinului diplomaţiei este dezvoltarea mijloacelor de comunicare rapide şi regulate, sub forma sateliţilor, a avioanelor, a radioului, a telegrafului, a telegramelor şi a telefonului care permitea convorbiri interurbane.

Înainte de primul război mondial, dacă guvernul Statelor Unite şi cel al Marii Britanii doreau să înceapă nişte negocieri, era indispensabil să aibă reprezentanţi permanenţi la Londra şi Washington, înzestraţi cu multă discreţie, care să poarte negocierile. Aceşti reprezentanţi permanenţi erau necesari pentru că mijloacele de transmitere rapidă şi neîntreruptă a unor mesaje detaliate erau încă nedezvoltate şi, mai ales, pentru că timpul consumat cu călătoriile făcea imposibile consultările personale fără întreruperea negocierilor. În prezent, un oficial al Departamentului de Stat trebuie numai să discute la telefon cu omologul său din Ministerul britanic de Externe sau cu ambasadorul american la Londra ; ori se poate urca la bordul unui avion transatlantic seara pentru a demara negocierile în Londra în dimineaţa următoare. Oricând devin necesare consultările directe cu guvernul său, el are nevoie numai de o zi pentru a traversa Atlanticul dus-întors, a-şi informa guvernul asupra ultimelor evenimente şi a primi instrucţiuni.

Cu numai un sfert de secol în urmă ar fi fost de neimaginat ca secretarul de stat american să lipsească de la Washington săptămâni în şir pentru a participa la o conferinţă internaţională sau pentru a vizita capitale străine. Acum, chiar şi când nu se află fizic în capitală, el rămâne în contact permanent cu Departamentul de Stat prin radio sau telefon, iar o călătorie de o noapte îl poate aduce imediat înapoi la

Washington. Astfel, negocierile importante se desfăşoară de obicei nu prin reprezentanţii diplomatici, ci prin delegaţi speciali, care pot fi chiar miniştrii de Externe, înalţi oficiali ai Ministerului de Externe sau experţi tehnici. Tehnologia modernă a comunicaţiilor a făcut posibilă „diplomaţia prin mediatori".

Deprecierea diplomaţiei

Aceste progrese tehnologice nu sunt însă singurele responsabile pentru dizgraţia în care au căzut metodele tradiţionale ale diplomaţiei. La capacitatea tehnică de a renunţa la serviciile diplomaţiei trebuie să adăugăm şi convingerea că aceste servicii ar trebuie să fie abandonate nu numai pentru că nu contribuie la cauza păcii, ci chiar o pun în pericol. Această convingere are aceeaşi sursă care a alimentat concepţia conform căreia politica de putere este un accident al istoriei ce poate fi eliminat după dorinţă[4].

Această convingere şi această concepţie admit relaţia strânsă dintre politica de putere şi atribuţiile diplomaţiei – şi au dreptate. Apariţia diplomaţiei ca instituţie coincide cu cea a statului-naţiune şi deci a relaţiilor internaţionale în sensul modern al conceptului. Emergenţa în acelaşi timp a diplomaţiei şi a sistemului modern de state reprezintă însă mai mult decât o simplă coincidenţă. Dacă există o interacţiune a statelor suverane cu scopul de a stabili şi a menţine măcar un minimum de ordine şi pace în relaţiile internaţionale, această interacţiune trebuie să se desfăşoare prin intermediul unor agenţi permanenţi. Opoziţia faţă de diplomaţie şi deprecierea ei sunt manifestări particulare ale ostilităţii faţă de sistemul modern de state şi faţă de tipul de politică internaţională pe care le-a produs.

Este adevărat că diplomatul s-a bucurat de o consideraţie redusă din punct de vedere moral de-a lungul istoriei moderne, nu numai din partea celor care erau de părere că lupta pentru putere poate fi uşor eliminată de pe scena internaţională. Reputaţia diplomatului de a fi prefăcut şi lipsit de onestitate este la fel de veche ca şi diplomaţia. Este bine-cunoscută definiţia dată diplomatului, atribuită lui Sir Henry Wotton, un ambasador englez de la începutul secolului al XVII-lea : „un om sincer, trimis în străinătate ca să mintă pentru ţara sa". Atunci când Metternich a fost informat de decesul ambasadorului Rusiei în timpul Congresului de la Viena, se spune că ar fi exclamat : „Este adevărat ? Care a fost motivul pentru care a făcut aşa ceva ?".

Versiunea modernă a deprecierii diplomaţiei acordă o importanţă deosebită unui aspect anume al tehnicii diplomatice – caracterul ei secret. În timpul primului război mondial şi în perioada următoare s-a bucurat de o largă circulaţie părerea conform căreia o mare parte din responsabilitatea declanşării războiului, dacă nu chiar toată, revenea intrigilor secrete ale diplomaţilor, iar negocierile diplomatice secrete constituie un reziduu periculos al trecutului aristocratic ; în plus, negocierile internaţionale desfăşurate şi încheiate sub privirea atentă a unei opinii publice paşnice ar ajuta cauza păcii.

4. Vezi pp. 72 şi urm.

Woodrow Wilson a fost cel mai elocvent purtător de cuvânt al acestei noi filosofii în relaţiile internaţionale. Preambulul şi primul dintre cele Paisprezece Puncte ale sale constituie principiile clasice ale acestei noi filosofii. Preambulul celor Paisprezece Puncte statuează :

> Va fi dorinţa şi scopul nostru ca procesele de instaurare a păcii, atunci când vor începe, să fie absolut transparente şi să nu implice şi să nu permită de acum încolo nici o înţelegere secretă de orice tip. Zilele cuceririlor şi ale expansiunilor s-au încheiat ; la fel şi zilele acordurilor secrete încheiate în interesul unor guverne anume care puteau la un moment dat să tulbure pacea lumii. Acest fericit eveniment, acum evident pentru fiecare om ale cărui gânduri nu mai zăbovesc într-o epocă definitiv apusă, care permite fiecărei naţiuni ale cărei scopuri sunt compatibile cu dreptatea şi pacea în lume să-şi declare făţiş, acum şi în orice alt moment, obiectivele pe care le urmăreşte. Primul punct afirmă : „Iniţiaţi acorduri de pace, la care să se ajungă în mod transparent, după care nu vor mai exista acorduri internaţionale private de nici un fel, ci doar convenţii de pace publice, încheiate deschis".[5]

Diplomaţia prin proceduri parlamentare

În apărarea acestei noi filosofii, oamenii de stat ai lumii au început, după primul război mondial, să se distanţeze de tiparul consacrat al diplomaţiei. Au creat Liga Naţiunilor şi mai târziu Organizaţia Naţiunilor Unite ca noi instrumente de interacţiune diplomatică : diplomaţia prin proceduri parlamentare. Problemele internaţionale care trebuie soluţionate sunt incluse pe agenda organismelor deliberative ale acestor organizaţii. Reprezentanţii diferitelor guverne discută pe marginea acestor probleme în cadrul unor dezbateri publice. Un vot dat în conformitate cu constituţia respectivei organizaţii rezolvă problema.

Această metodă fusese folosită şi anterior în cadrul unor conferinţe speciale, precum Conferinţele de Pace de la Haga din anii 1899 şi 1907. Ca metodă generală de rezolvare a problemelor internaţionale, a fost folosită pentru prima dată de Liga Naţiunilor. Însă aplicarea sa de către această organizaţie a fost mai degrabă aparentă decât reală. Discuţiile publice ale Consiliului şi ale Adunării Ligii erau de obicei atent plănuite, în special când erau luate în considerare probleme politice. O soluţie asupra căreia să poată cădea toţi de acord era în general căutată şi adesea găsită prin mijloacele tradiţionale ale negocierilor secrete, purtate înainte de şedinţele publice. Astfel, acestea din urmă pur şi simplu le ofereau delegaţilor naţiunilor respective ocazia de a-şi reafirma poziţiile în mod public şi de a ratifica, în confomitate cu prevederile Acordului, înţelegerea la care se ajunsese în secret.

Organizaţia Naţiunilor Unite, dimpotrivă, a luat în serios metodele parlamentare de reglementare a problemelor diplomatice. A dezvoltat noile metode ale diplomaţiei ONU, al căror obiectiv era să recreeze majoritatea de două treimi cerută de Cartă pentru fiecare problemă supusă la vot Adunării Generale[6]. În general, obiectivul noii

5. *Selected Addresses and Public Papers of Woodrow Wilson*, volum editat de Albert Bushnell Hart (Boni and Liveright, New York, 1918), pp. 247-288.
6. Vezi discuţia despre diplomaţia Organizaţiei Naţiunilor Unite la pp. 473 şi urm.

diplomaţii a Organizaţiei Naţiunilor Unite nu este rezolvarea unei probleme care divizează membrii, ci formarea unei majorităţi de două treimi pentru a învinge prin vot tabăra adversă. Spre acest vot ţintesc procesele sale şi cu el culminează.

Tendinţa către procedurile parlamentare publice, deliberările Adunării Generale a ONU fiind un exemplu tipic, în locul negocierilor diplomatice tradiţionale, a afectat şi conferinţele internaţionale organizate după război, care, prin componenţă, teme şi obiective, trebuiau să amintească de adunările diplomatice ale secolului al XIX-lea şi de la începutul secolului XX. Conferinţa de Pace de la Paris din anul 1946, la care au participat 21 de state, s-a desfăşurat într-o transparenţă deplină şi conform procedurilor stabilite de instituţiile parlamentare ale Organizaţiei Naţiunilor Unite. Conferinţele miniştrilor de Externe, la care au participat miniştrii de Externe ai Franţei, Marii Britanii, Uniunii Sovietice şi Statelor Unite, care încercau să elimine urmele celui de-al doilea război mondial, au dezbătut şi au votat fie permiţând accesul publicului la şedinţe, fie după un ecran transparent care asigura doar un caracter semisecret, publicul putând urmări principalele etape ale dezbaterii aşa cum erau ele relatate de diferitele delegaţii corespondenţilor de presă.

Totuşi, dezvoltarea comunicaţiilor, căderea în dizgraţie a diplomaţiei secrete şi noua diplomaţie parlamentară nu pot explica în totalitate acest declin general al diplomaţiei. Mai sunt doi factori responsabili de acest declin: abordarea netradiţională a celor două superputeri privind politica internaţională şi însuşi contextul politicii internaţionale din a doua jumătate a secolului XX.

Superputerile : nou-veniţi în diplomaţie

În primii ani de existenţă, Statele Unite au beneficiat de serviciile unei diplomaţii neobişnuit de capabile. Începând cu perioada mandatului preşedintelui Andrew Jackson, calităţile deosebite ale diplomaţiei americane s-au disipat pe măsură ce se părea că nu mai este nevoie de ele. Atunci când a reapărut nevoia, la sfârşitul anilor '30, a unei politici externe americane active, nu mai exista nici un fundament, cu excepţia unui serviciu extern mediocru, a strategiei de condamnare a politicii de putere şi a diplomaţiei secrete, transformate în indignare morală la adresa „naţiunilor agresoare", precum şi a tradiţiei „bâtului", care funcţionase atât de bine în emisfera vestică. Astfel, numai improvizările lui Franklin D. Roosevelt, ghidate uneori de o înţelegere intuitivă a contextului internaţional, au menţinut politica externă americană în concordanţă cu interesele americane.

În acea perioadă decisivă, secretarul de stat, personalul permanent al Departamentului de Stat şi reprezentanţii diplomatici din străinătate au exercitat o influenţă nesemnificativă asupra politicii externe americane. Atunci când Roosevelt, care timp de 12 ani a conceput aproape singur politica externă americană, a ieşit din scenă, nu exista nici un om sau grup capabil să creeze şi să facă să funcţioneze acea maşinărie subtilă şi complicată prin intermediul căreia diplomaţia tradiţională putuse să protejeze în mod paşnic şi să dezvolte interesul naţional. Acest mic grup de funcţionari publici capabili şi devotaţi care înţelegeau cum funcţionează politica externă nu se puteau

baza pe aprobarea opiniei publice sau pe sprijinul popular pentru procesele raţionale şi complexe ale politicii externe, fără de care aceasta nu poate avea succes.

Uniunii Sovietice i-a fost greu să dezvolte instrumente adecvate pentru relaţiile diplomatice din motive foarte diferite. Revoluţia bolşevică din 1917 distrusese serviciul diplomatic rus, care avea o lungă tradiţie şi câteva realizări remarcabile. Cei câţiva diplomaţi de şcoală veche care au fost menţinuţi în funcţii după revoluţie şi noii diplomaţi talentaţi care s-au ridicat din rândurile revoluţionarilor au avut puţine ocazii să-şi demonstreze capacităţile. Ostilitatea care exista între Uniunea Sovietică şi majoritatea celorlalte naţiuni, precum şi izolarea sa ulterioară au împiedicat întreţinerea unor relaţii diplomatice normale.

Mai mult, diplomatul rus este emisarul unui guvern totalitar care pedepseşte cel puţin cu destituirea orice eşec şi chiar discreţia excesivă în interpretarea ordinelor oficiale. În consecinţă, diplomaţii ruşi postrevoluţionari şi-au conceput în mod tradiţional sarcinile – mai ales după sfârşitul celui de-al doilea război mondial –, rezumându-se la transmiterea propunerilor guvernelor lor, pe care alte guverne ar putea să le accepte sau să le respingă, după cum cred de cuviinţă. Contrapropunerile şi alte elemente ale negocierilor cereau acordarea unor noi prerogative de către Ministerul de Externe. Conţinutul acestor noi prerogative este din nou prezentat celorlalte guverne, care pot să accepte sau nu, şi aşa mai departe, până când se ajunge la capătul răbdării uneia dintre părţi sau a tuturor părţilor. O astfel de procedură distruge toate virtuţile negocierilor diplomatice, precum adaptarea rapidă la situaţii noi, folosirea inteligentă a capacităţilor psihologice, retragerea şi avansarea în funcţie de cerinţele situaţiei, persuasiunea şi negocierea *quid pro quo* şi altele asemenea. Interacţiunea diplomatică, aşa cum este ea practicată de noua diplomaţie rusă, se aseamănă mai degrabă cu o serie de ordine militare transmise de comandamentul suprem – Ministerul de Externe – către comandanţii din teren – diplomaţii –, care apoi le comunică inamicilor termenii înţelegerii.

Un diplomat a cărui preocupare majoră trebuie să fie menţinerea bunăvoinţei superiorului de obicei doreşte să-i raporteze acestuia ceea ce ar dori să audă, indiferent dacă raportul este adevărat. Această tendinţă de a adapta adevărul la dorinţele Ministerului de Externe şi de a prezenta favorabil toate situaţiile se regăseşte în toate serviciile diplomatice ; deoarece conformismul întăreşte siguranţa menţinerii funcţiei şi creşte şansele de promovare.

Natura politicii mondiale contemporane

Ceea ce lipseşte din această explicaţie a declinului diplomaţiei în vremurile noastre este însăşi dimensiunea politicii internaţionale contemporane. Îmbibate de spiritul cruciat al noii forţe morale a universalismului naţionalist şi tentate şi înspăimântate în acelaşi timp de posibilităţile războiului total, două superputeri, centrele a două gigantice blocuri de putere, s-au confruntat într-o competiţie inflexibilă. Nici una nu se putea retrage fără să cedeze ceva ce considera vital pentru ea. Nu puteau merge mai departe fără să rişte declanşarea unui conflict. Prin urmare, persuasiunea a fost

echivalentă cu înşelăciunea, compromisul însemna trădare, iar ameninţarea cu forţa însemna război.

Date fiind natura relaţiilor de putere dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică şi atitudinile cu care aceste două superputeri aduceau în discuţie relaţiile lor reciproce, diplomaţia avea puţine de spus şi a tins să devină complet irelevantă. În astfel de condiţii morale şi politice, nu intelectul sensibil, flexibil şi adaptabil al diplomatului a ghidat destinele statelor, ci cel rigid, neînduplecat şi unidimensional al cruciatului. Mintea cruciatului nu cunoaşte ideea de compromis şi tehnica persuasiunii. Cunoaşte doar victoria sau eşecul.

Fanatismul moralizator care a fost astfel injectat politicii externe pune în pericol în orice circumstanţe interesele naţionale, în înţelesul lor raţional, ale statelor în cauză. Războaiele religioase din secolele al XVI-lea şi al XVII-lea, războaiele napoleoniene de la începutul secolului al XVIII-lea, Războiul Rece care a urmat celui de-al doilea război mondial sunt exemple în acest sens. Acest fanatism a devenit deosebit de absurd şi autodistructiv în epoca noastră. Această perioadă se deosebeşte de cele anterioare din decursul istoriei prin nevoia reformulării interesului naţional în termeni mai degrabă transcendentali decât exclusivişti. În trecut şi chiar astăzi într-o anumită măsură, satisfacerea interesului naţional al lui *A* este echivalentă cu nesatisfacerea interesului naţional al lui *B*. Astfel, interesul naţional al lui *A* poate fi promovat numai cu riscul declanşării unui conflict cu *B*. Progresele tehnologice moderne au produs o schimbare fundamentală a acestei relaţii. Într-o măsură tot mai mare, anumite interese naţionale ale lui *A* nu trebuie urmărite în detrimentul lui *B*; din contră, satisfacerea lor îi va aduce beneficii şi lui *B*. Iată câteva exemple spectaculoase: reglementarea paşnică a puterii nucleare, neproliferarea armelor nucleare, evitarea războiului nuclear, producerea şi distribuirea de resurse materiale esenţiale pentru dezvoltarea tehnologică, producţia şi distribuţia alimentelor la un nivel adecvat, controlul creşterii demografice şi protejarea mediului înconjurător. În primul rând, satisfacerea intereselor naţionale ale lui *A* este posibilă numai prin cooperarea cu *B* şi, în al doilea rând, beneficiile lui *A* nu depind de dezavantajele lui *B*, ci de avantajele pe care acesta din urmă le poate avea. Cu alte cuvinte, interesele naţionale ale lui *A* pot fi satisfăcute numai prin satisfacerea simultană a intereselor naţionale ale lui *B*. Pentru a fi satisfacute, ele trebuie să nu aparţină exclusiv lui *A*, ci să includă şi interesele lui *B*.

Astfel, diplomaţia are acum o nouă sarcină, aceea de a crea şi a menţine noi instituţii şi proceduri prin care pot fi urmărite noile interese comune ale statelor. Dacă obiectivul urmărit nu poate fi atins, iar războiul ar fi inevitabil, această lucrare s-ar putea încheia aici. Dacă războiul nu este inevitabil, atunci condiţiile pentru renaşterea diplomaţiei şi pentru funcţionarea ei cu succes în serviciul păcii rămân a fi luate în considerare.

32. Viitorul diplomaţiei

Cum poate fi relansată diplomaţia ?

Relansarea diplomaţiei presupune eliminarea factorilor – sau cel puţin a unora dintre consecinţele lor – responsabili pentru declinul practicilor diplomaţiei tradiţionale. În acest sens, trebuie acordată o atenţie deosebită deprecierii diplomaţiei şi corolarului ei : diplomaţia prin proceduri parlamentare. În măsura în care această depreciere este numai rezultatul deprecierii politicii de putere, ceea ce am afirmat despre cea din urmă ar trebui să fie de ajuns şi pentru prima[1]. Diplomaţia, oricât de puţin atractivă ar părea pentru mulţi din punct de vedere moral, nu este altceva decât un simptom al luptei pentru putere dintre diferite naţiuni suverane, care încearcă să menţină relaţii sistematice şi paşnice între ele. Dacă ar exista o modalitate de a interzice lupta pentru putere pe scena internaţională, diplomaţia ar dispărea automat. Dacă ordinea şi anarhia, pacea şi războiul nu ar prezenta nici un interes pentru naţiunile lumii, ele s-ar dezice de diplomaţie, s-ar pregăti pentru război şi ar spera la cel mai bun deznodământ. Dacă statele suverane, care deţin puterea supremă pe teritoriile lor fără să asculte de nici o putere superioară, doresc să menţină pacea şi ordinea în relaţiile lor, trebuie să încerce să convingă, să negocieze şi să exercite presiuni unul asupra celuilalt. Altfel spus, trebuie să practice, să cultive şi să se bazeze pe procedurile diplomatice.

Noua diplomaţie parlamentară nu constituie un substitut pentru aceste proceduri. Din contră, tinde mai degrabă să agraveze decât să aplaneze conflictele internaţionale şi diminuează posibilitatea instaurării păcii. Trei caracteristici esenţiale ale noii diplomaţii sunt responsabile pentru aceste consecinţe nefaste : caracterul său public, votul majoritar şi fragmentarea problemelor internaţionale.

Viciul caracterului public

O mare parte din confuzia care însoţeşte discuţiile privind problema diplomaţiei secrete rezultă din incapacitatea de a distinge între două aspecte separate ale problemei : între „înţelegerile deschise" şi „înţelegerile la care s-a ajuns în mod deschis", între caracterul public al rezultatelor negocierilor diplomatice şi caracterul public al

1. Vezi pp. 72 şi urm.

negocierilor diplomatice. Dezvăluirea rezultatelor negocierilor diplomatice este cerută de principiile democraţiei, pentru că în absenţa sa nu poate exista un control democratic asupra politicii externe. Însă caracterul public al negocierilor nu este o cerinţă a democraţiei şi e contrară bunului-simţ. Bunul-simţ rezultat din experienţa cotidiană este suficient pentru a realiza că este imposibil să negociezi public în orice chestiune în care sunt interesate şi alte părţi decât negociatorii. Această imposibilitate derivă din însăşi natura negocierii şi din contextul social în care negocierile au loc de obicei.

O trăsătură comună a negocierilor constă în faptul că pornesc de la un maximum de cereri exprimate de părţile implicate, care sunt apoi reduse în cadrul unui proces de persuasiune, negocieri şi presiuni, până când ambele părţi ajung la un nivel inferior faţă de cel de la care au pornit. Compensaţia negocierilor este rezultatul care satisface cerinţele părţilor, cel puţin până la un punct, şi tinde să întărească relaţiile de prietenie dintre părţi, demonstrând prin înţelegerea încheiată existenţa unor interese comune sau complementare. În schimb, procesul prin care se ajunge la un rezultat pune părţile negociatoare în situaţii care ar fi mai bine să nu rămână în memoria semenilor lor. Există spectacole mai reuşite decât cacealmaua, intimidarea, ciorovăiala şi înşelătoria, slăbiciunea reală şi puterea pretinsă care însoţesc târguiala şi eforturile depuse pentru a se ajunge la o înţelegere. A face publice negocierile este echivalent cu a distruge, sau cel puţin a schilodi, poziţia de negociere a părţilor în orice negocieri ulterioare în care vor fi implicate.

Nu numai poziţiile lor de negociere vor suferi. Statutul social, prestigiul şi puterea lor vor fi în mod ireparabil afectate dacă aceste negocieri sunt făcute publice, dezvăluindu-le slăbiciunea şi arătându-le prefăcătoriile. Concurenţii la câştigurile pe care le urmăresc negociatorii vor profita de ceea ce este dezvăluit de negocierile publice. Nu vor profita numai în ceea ce priveşte negocierile ulterioare, ci şi în calcule generale, planurile şi dispoziţiile lor, care iau în considerare calităţile şi capacităţile tuturor participanţilor la competiţie.

Din aceste motive, pe o piaţă liberă nici un vânzător nu se va angaja în negocieri publice cu un cumpărător, nici un administrator cu un chiriaş, nici o instituţie de învăţământ superior cu angajaţii săi. Nici un candidat la o funcţie oficială nu va negocia în public cu susţinătorii săi, nici un funcţionar cu colegii săi, nici un politician cu alţi politicieni. Cum ne putem aştepta deci ca naţiunile să fie capabile şi dispuse să facă ceea ce nici un individ nu s-ar gândi să facă?

Dezavantajul naţiunilor în urma prezentării publice a negocierilor lor creşte din cauza faptului că audienţa care asistă la spectacolul relaţiilor internaţionale nu este formată numai dintr-un număr limitat de părţi interesate, ci din întreaga planetă. Mai exact, guvernele în cauză negociază sub privirile atente ale propriilor concetăţeni şi, în special atunci când sunt alese democratic, sub lupa opoziţiei. Nici un guvern care vrea să rămână la putere sau măcar să păstreze respectul propriului popor nu-şi va putea permite să facă în mod public concesii, renunţând la o parte dintre pretenţiile sale considerate juste şi necesare, să se retragă dintr-o poziţie deţinută iniţial, să accepte că, măcar parţial, cerinţele părţii adverse sunt justificate. Eroii, nu negustorii de cai sunt idolii opiniei publice. Aceasta, deşi detestă războiul, cere ca diplomaţii ei să acţioneze ca nişte eroi care nu cedează în faţa inamicului, chiar şi cu riscul războiului, şi îi consideră laşi şi trădători pe cei care cedează, chiar şi parţial, de dragul păcii.

Mai mult decât atât, diplomaţia tradiţională obişnuia să conducă treburile statului folosind un limbaj şi maniere corespunzătoare scopului său. Ţelul diplomaţiei era reprezentat deci de promovarea cu moderaţie a interesului naţional şi de posibilitatea ajungerii la un compromis sub forma unei înţelegeri negociate. Cuvintele măsurate şi frazele formale folosite în cadrul acelor negocieri nu îl obligau pe vorbitor la nimic sau îl obligau să ofere doar cât era dispus. Aceste fraze şi formalităţi sunt goale de conţinut sau oricum nu au unul clar şi, astfel, sunt susceptibile de a fi interpretate în diferite moduri, pentru a susţine orice politică sau înţelegere pare mai avantajoasă în final. De asemenea, ele sunt politicoase şi uşurează astfel înţelegerea între cei ce le folosesc, oricât de grave ar fi problemele care divizează statele. Pe scurt, ele constituie instrumentul perfect pentru un negociator subtil, atent, moderat şi împăciuitor.

Diplomaţia publică şi susţinătorii săi nu pot decât să dispreţuiască un asemenea instrument care, cred ei, aparţine unei epoci apuse, caracterizată de snobism aristocrat şi indiferenţă morală. Cruciaţii dreptăţii – ceea ce ar trebui să fie diplomaţii publici – nu se exprimă în acest mod. Aflaţi pe o scenă ce are ca audienţă întreaga lume, diplomaţii publici vorbesc mai degrabă lumii decât unul cu celălalt. Scopul lor nu este să se convingă reciproc că ar putea ajunge la o bază comună, ci să convingă lumea şi, mai ales, propriile naţiuni că au dreptate, iar cealaltă parte greşeşte şi că ei sunt şi vor rămâne mereu apărătorii neclintiţi ai dreptăţii.

Nici un individ care şi-a asumat o asemenea poziţie în faţa privirilor atente ale lumii nu poate accepta în mod public un compromis fără să pară ridicol şi escroc. El trebuie să ţină seama de ce a declarat în mod public şi să rămână neclintit „din principiu", expresia preferată a diplomaţiei publice, mai degrabă decât să aleagă negocierea şi compromisul. Trebuie să apere poziţia de pe care a pornit iniţial şi la fel trebuie să facă şi partea adversă. Nici una dintre părţi neputând să se retragă sau să avanseze, apare un „fals război" al poziţiilor. Ambele tabere se înfruntă fără a se clinti, fiecare ştiind că cealaltă nu poate să cedeze şi nu o va face. Pentru a oferi publicului impresia că fac ceva, trag în aer cu gloanţele oarbe ale cuvintelor, care explodează cu zgomot şi, după cum ştie toată lumea, nu au ţintă. Minţile diplomaţilor au ca punct comun doar blamarea reciprocă. Atunci când delegaţii se despart, înrăiţi şi frustraţi, ajung, oricât ar fi de indignaţi, să cadă de acord măcar asupra unui punct de vedere: cealaltă tabără face propagandă. Se întâmplă ca în acest caz ambele părţi să aibă dreptate.

Degenerarea interacţiunii diplomatice într-un joc de propagandă este astfel fenomenul secundar al naturii publice a noii diplomaţii. Nu numai că diplomaţia publică este incapabilă să ajungă la o înţelegere sau măcar să poarte negocieri în încercarea de a ajunge la o înţelegere, ci, în plus, după fiecare întâlnire, problemele internaţionale se află într-o stare mai gravă decât erau anterior. Pentru că fiecare meci propagandistic întăreşte convingerea diferiţilor delegaţi şi a naţiunilor că au dreptate, iar celălalt greşeşte şi că problemele care îi separă sunt prea profunde şi prea mari pentru a putea fi rezolvate prin metodele diplomaţiei tradiţionale. Există multă înţelepciune în apelul pe care secretarul general al Organizaţiei Naţiunilor Unite l-a făcut în raportul său din 1956, dezvoltat apoi în raportul din 1959, în vederea acordării „unei importanţe mai mari Organizaţiei Naţiunilor Unite ca instrument de negociere a acordurilor diferit de un simplu cadru de dezbatere a problemelor".

Viciul procedurii majoritare

La răul produs de desfăşurarea în mod public a acţiunilor diplomatice se adaugă încercarea de a lua decizii prin vot majoritar. În Adunarea Generală a Organizaţiei Naţiunilor Unite, această metodă a evoluat în tiparul conform căruia este nevoie de cel puţin o majoritate de două treimi pentru un vot decisiv. Faptul că această modalitate de a face diplomaţie nu a avut nici un fel de contribuţii directe la rezolvarea paşnică a vreunei probleme importante reiese în mod evident din rezultatele sale. De exemplu, blocul sovietic a pierdut în repetate rânduri la vot în problema coreeană. Însă votul Adunării Generale a fost relevant pentru soluţionarea conflictului din Coreea, deoarece demonstra puterea de vot şi, astfel, subliniind puterea politică a blocului occidental, le-a permis naţiunilor care susţineau operaţiunile Organizaţiei Naţiunilor Unite din Coreea să voteze la unison împotriva blocului sovietic. Dincolo de această contribuţie indirectă care a constat în sporirea puterii blocului occidental, votul nu a contribuit cu nimic la rezolvarea problemei coreene. Această problemă s-a soluţionat pe câmpul de luptă şi în cadrul negocierilor diplomatice dintre Est şi Vest, nu în cadrul Adunării Generale. Motivul pentru care înfrângerea la vot a unui oponent în cadrul unui corp deliberativ internaţional este inutilă şi poate chiar dăunătoare, folosind doar ocazional la întărirea unui grup anume, trebuie căutat în diferenţa dintre natura societăţii internaţionale şi cea a societăţilor naţionale.

Atunci când Congresul Statelor Unite înfrânge prin vot o minoritate, el reglementează o anumită problemă, cel puţin pentru moment. Poate face acest lucru din patru motive, toate absente de pe scena internaţională...

1. Votul majoritar parlamentar este parte integrantă a unui întreg sistem de mecanisme menite să ducă la schimbări paşnice, fiecare putând acţiona pentru a le suplimenta, a le sprijini sau a le corecta pe celelalte şi toate fiind limitate şi coordonate de Constituţie. Minoritatea şi majoritatea din Congres alcătuiesc o societate integrată. În afară de corpurile deliberative care decid prin vot majoritar, societatea naţională a mai creat o serie de mecanisme, precum dreptul de veto al preşedintelui sau controlul de constituţionalitate, prin care votul majoritar poate fi anulat şi minoritatea protejată de folosirea arbitrară şi neconstituţională a votului majoritar. Dincolo de decizia majorităţii, şi în spatele minorităţii învinse, se află întreaga putere morală şi politică a comunităţii naţionale, gata să pună în practică decizia majorităţii şi să protejeze minoritatea în faţa nedreptăţii şi abuzului.
2. Mijloacele folosite pentru realizarea unei schimbări paşnice din cadrul comunităţii naţionale oferă minorităţii şansa de a deveni majoritate în viitor. Această şansă este inerentă mecanismului alegerilor periodice şi dinamicii procesului social, care produc mereu noi alianţe şi distribuţii ale puterii. Această dinamică garantează şi faptul că o minoritate dintr-o adunare parlamentară nu va fi niciodată o minoritate în toate aspectele importante pentru ea. Un grup poate constitui o minoritate religioasă, întrecută la vot în toate problemele de acest tip, dar şi parte a unei majorităţi economice care determină legislaţia economică – şi exemplele pot continua[2].

2. Vezi şi discuţia despre schimbarea paşnică din capitolul 26.

3. Raportul numeric dintre minoritate şi majoritate este cel puţin o aproximare a distribuţiei reale a puterii şi intereselor în cadrul întregii populaţii. Atunci când Camera Reprezentanţilor respinge o moţiune – să spunem cu 270 de voturi la 60 –, în general este corect să presupunem că numai o parte relativ mică a poporului american se identifică cu ceea ce urmărea moţiunea respinsă.
4. Chiar dacă în Congres voturile sunt egale ca valoare, este desigur adevărat şi faptul că, din punct de vedere politic, nu toate voturile au aceeaşi greutate. Votul negativ al unui puternic preşedinte de comisie, industriaş, fermier sau lider de sindicat acordat unei anumite propuneri legislative care afectează interesele grupului său poate influenţa consecinţele politice, economice sau sociale pe care majoritatea le urmărea prin această propunere. Însă nici chiar cel mai puternic votant din Congres nu reprezintă decât o mică parte a puterii totale a poporului american.

Nici una dintre aceste patru condiţii care fac posibil ca votul majoritar să contribuie la schimbarea paşnică internă nu se regăseşte pe scena internaţională.

1. Votul majoritar este singurul mecanism pentru schimbarea paşnică având un caracter obligatoriu din cadrul ONU. Nu există nici o constituţie, nici un veto prezidenţial, nici un control de constituţionalitate, nici un cod de legi care să impună majorităţii constrângeri substanţiale şi procedurale şi care să protejeze minoritatea în faţa nedreptăţii şi abuzului. Nu există nici o comunitate care să impună constrângeri morale atât majorităţii, cât şi minorităţii şi care să fie capabilă să impună decizia majorităţii în faţa unei minorităţi recalcitrante. Majoritatea poate învinge prin vot minoritatea ori de câte ori doreşte şi cu privire la orice subiect, iar minoritatea se poate proteja prin dreptul de veto împotriva unei decizii a majorităţii pe care doreşte s-o anuleze.
2. O minoritate din cadrul ONU este, probabil, mai ales în condiţiile politice actuale, una permanentă. Din acelaşi motiv, statutul său de minoritate este posibil s-o afecteze şi în cazul unor probleme de mare importanţă. Sistemul celor două blocuri, modificat de poziţia neutră a Chinei şi a naţiunilor din Lumea a Treia, care domină politica mondială contemporană, conduce la formarea unor alianţe permanente în ambele tabere. Tensiunea dintre cele două blocuri dă majorităţii problemelor un caracter politic. Atunci când ele sunt supuse la vot, susţinătorii celor două blocuri se vor împărţi probabil în funcţie de poziţiile celor două blocuri referitoare la problemele în cauză.
3. Raportul numeric dintre o minoritate şi o majoritate de două treimi din Adunarea Generală nu corespunde în mod necesar distribuţiei puterii şi intereselor între membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite, iar votul celor mai puternici membri ai Adunării Generale reprezintă mult mai mult decât o fracţiune relativ mică din puterea totală a comunităţii de state. O majoritate covârşitoare compusă din toate statele Asiei, Africii, Europei şi Americii Latine înseamnă puţin în ceea ce priveşte puterea, dacă o comparăm cu un singur vot al Statelor Unite sau al Uniunii Sovietice.

A învinge prin vot în mod constant o minoritate puternică în cadrul unei instituţii parlamentare internaţionale, deşi a reprezentat o armă folositoare în Războiul Rece, nu

contribuie la menţinerea păcii, deoarece minoritatea nu poate accepta decizia majorităţii, iar majoritatea nu-şi poate impune decizia decât prin intermediul războiului. În cel mai bun caz, procedurile parlamentare transferate pe scena internaţională lasă lucrurile aşa cum sunt; lasă problemele nerezolvate şi controversele nesoluţionate. Însă, în cel mai rău caz, aceste proceduri otrăvesc climatul internaţional şi agravează conflictele, putând duce la războaie. Ele oferă majorităţii posibilitatea de a umili în mod public o minoritate, ori de câte ori doreşte. Aceste proceduri oferă minorităţii un instrument, sub forma dreptului de veto, corolarul votului majoritar într-o adunare de state suverane, prin intermediul căruia să poată să blocheze exprimarea voinţei majorităţii şi să împiedice funcţionarea organismului internaţional. Nici majoritatea şi nici minoritatea nu au nevoie să-şi cenzureze acţiunile sau să fie conştiente de responsabilitatea lor faţă de respectiva organizaţie internaţională ori faţă de umanitate, din moment ce votul nici uneia nu poate influenţa cursul evenimentelor. Pentru un grup de naţiuni suverane, a învinge prin vot în mod constant alt grup de naţiuni suverane înseamnă a se angaja într-un joc pueril, care nu poate contribui cu nimic la rezolvarea paşnică a conflictelor internaţionale, dar poate foarte uşor să împingă umanitatea pe calea războiului.

Viciul fragmentării

Luarea deciziilor prin vot majoritar implică al treilea dintre viciile care împiedică revirimentul diplomaţiei tradiţionale: fragmentarea problemelor internaţionale. Prin natura sa, votul majoritar vizează reglementarea unui caz izolat. Problemele care urmează să fie reglementate prin decizia majorităţii sunt separate în mod artificial de faptele ce le precedă, le însoţesc şi le succedă şi sunt transformate într-un „caz" juridic sau într-o „problemă" politică de care ne putem debarasa printr-o decizie majoritară. În contextul afacerilor interne, această procedură nu este neapărat dăunătoare. Aici decizia luată prin vot majoritar de către un organism parlamentar operează în contextul unui sistem complex de mecanisme care vizează schimbarea paşnică, completându-se, sprijinindu-se şi verificându-se reciproc, după caz, dar fiind mereu conectate şi, astfel, furnizând deciziilor individuale coerenţă internă şi conformitate cu întregul sistem social.

Pe scena internaţională nu există nici un astfel de sistem de factori integratori. În consecinţă, este extrem de inadecvat ca anumite „cazuri" sau „probleme" să fie luate pe rând, încercându-se să se scape de ele printr-o serie de decizii luate prin vot majoritar. Un caz sau o problemă, precum Orientul Mijlociu sau Berlinul, constituie întotdeauna o etapă specifică şi o manifestare a unor evenimente mai complexe. Cazurile sau problemele de acest tip îşi au originile în trecutul istoric şi au consecinţe care depăşesc spaţiul lor concret de desfăşurare şi se extind în viitor. Analiza noastră privind relaţia dintre dispute şi tensiuni ne-a schiţat o imagine a strânselor legături dintre fenomenele de suprafaţă ale conflictelor internaţionale şi problemele grave şi nerezolvate îngropate adânc sub faţada evenimentelor curente ale vieţii internaţionale[3]. A rezolva

3. Vezi pp. 463 şi urm.

cazurile şi problemele pe măsură ce apar şi a încerca să scăpăm de ele aplicând principiile dreptului internaţional sau ale utilităţii politice înseamnă a reglementa doar fenomenele de suprafaţă, ignorând şi lăsând nesoluţionate problemele mai grave care se află în spatele lor. Liga Naţiunilor a căzut victimă acestui viciu, iar Organizaţia Naţiunilor Unite nu a tras învăţăminte din experienţa Ligii.

De exemplu, nu există nici o îndoială în legătură cu justeţea deciziei Ligii Naţiunilor, conform dreptului internaţional, de a-i retrage în 1939 Uniunii Sovietice calitatea de membru din cauza atacului său asupra Finlandei. Dar problemele militare şi politice pe care Uniunea Sovietică le crea lumii nu au început şi nici nu s-au încheiat cu atacul său asupra Finlandei ; nu a fost înţelept din partea Ligii să pretindă că aşa stau lucrurile şi să ia o decizie bazată pe această presupunere. Istoria a dovedit eroarea acestei concluzii şi numai refuzul Suediei de a permite trupelor britanice şi franceze să-i tranziteze teritoriul pentru a ajuta Finlanda a salvat Marea Britanie şi Franţa de un război simultan cu Germania şi cu Uniunea Sovietică. Ori de câte ori Liga Naţiunilor a încercat să rezolve problemele politice considerându-le probleme juridice, le-a abordat numai sub aspectul unor cazuri izolate tratate în conformitate cu legile internaţionale, nu ca etape separate ale unei situaţii politice mai complexe, care cerea o soluţie generală în conformitate cu regulile politice. În consecinţă, problemele politice nu au fost niciodată reglementate cu adevărat, ci doar au fost trenate şi, într-un final, suspendate în conformitate cu regulile jocului legal.

Ceea ce a fost valabil pentru Liga Naţiunilor s-a dovedit deja a fi la fel şi pentru Organizaţia Naţiunilor Unite. Modul cum abordează multe dintre problemele aduse în atenţia agenţiilor sale politice arată că Organizaţia Naţiunilor Unite a rămas fidelă tradiţiei ale cărei baze au fost stabilite de Liga Naţiunilor. Aceste cazuri au furnizat ocazii pentru exercitarea procedurii deliberative şi pentru aplicarea tertipurilor pentru care diplomaţia tradiţională a fost atât de des acuzată. Rareori s-a făcut măcar o încercare de a trata problemele politice ale căror manifestări de suprafaţă erau aceste diferite cazuri.

Conferinţele politice particulare din perioada de după război au repetat modelul fragmentării stabilit de Liga Naţiunilor şi de Organizaţia Naţiunilor Unite. Aceste conferinţe au avut pe agenda lor, de exemplu, conflictul din Coreea, unificarea Germaniei şi problema dezarmării. Nici una dintre aceste conferinţe nu a abordat problema mai complexă ale cărei etape şi manifestări sunt toate aceste subiecte şi de a cărei soluţionare depinde şi rezolvarea lor : problema ansamblului relaţiilor dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică. Din moment ce nu erau dispuse să abordeze deschis problema fundamentală a politicii internaţionale, nu au putut rezolva nici una dintre aceste aspecte asupra cărora îşi îndreptaseră atenţia.

Neputinţa diplomaţiei contemporane de a înţelege problema de a cărei rezolvare depinde menţinerea păcii, cu atât mai puţin de a încerca s-o rezolve, este rezultatul inevitabil al mecanismelor pe care le întrebuinţează. O diplomaţie care, în loc să discute în termeni concilianţi cu partenerii de dialog, se adresează lumii în scopuri propagandistice ; care, în loc să negocieze având drept scop ajungerea la un compromis, urmăreşte victorii ieftine, obţinute în urma deciziilor luate prin vot majoritar inutil şi vetouri obstrucţioniste ; care, în loc să abordeze problema principală, se mulţumeşte

să le manipuleze pe cele secundare – o astfel de diplomaţie este mai degrabă un pericol decât un avantaj pentru cauza păcii.

Aceste trei vicii esenţiale ale diplomaţiei contemporane sunt agravate de folosirea defectuoasă a mijloacelor de comunicare moderne. Cucerirea timpului şi a spaţiului prin tehnologia modernă a redus în mare măsură importanţa serviciului diplomatic. Totuşi, nu implică neapărat confundarea atribuţiilor Ministerului de Externe şi ale serviciului diplomatic ce caracterizează diplomaţia actuală. Un secretar de stat sau un ministru de Externe este capabil din punct de vedere fizic să poarte un dialog cu orice capitală a unui stat străin în doar câteva minute, folosind tehnicile de comunicare moderne, şi să ajungă în acea capitală în cel mult câteva zile. Astfel, responsabilii cu politica externă manifestă o tendinţă tot mai accentuată de a-şi asuma rolul de ambasadori speciali, călătorind de la o conferinţă la alta, oprindu-se câte puţin la Ministerul de Externe, folosind timpul petrecut aici pentru a se pregăti pentru următoarea întâlnire. Oamenii despre care se presupune că sunt creierul diplomaţiei, centrul său nervos, îndeplinesc cel mult funcţiile terminaţiilor nervoase. În consecinţă, la centru există un gol. Nu există nici o persoană care să abordeze problema de ansamblu a politicilor internaţionale şi care să perceapă toate subiectele particulare drept etape şi manifestări ale întregului. Mai degrabă, fiecare expert din Ministerul de Externe abordează probleme separate care intră în aria sa de specialitate, iar fragmentarea relaţiilor internaţionale, la care contribuie tehnicile de comunicare moderne, este puternic alimentată de lipsa unei direcţii generale a relaţiilor externe.

Potenţialul diplomaţiei : cele nouă reguli ale sale[4]

Diplomaţia şi-ar putea recăpăta locul dacă ar scăpa de aceste vicii care, în ultimii ani, aproape i-au distrus utilitatea şi dacă s-ar folosi din nou de instrumentele ce au controlat relaţiile dintre naţiuni din vremuri imemoriale. Astfel, diplomaţia ar crea numai una dintre precondiţiile menţinerii păcii. Contribuţia unei diplomaţii reînsufleţite la cauza păcii globale depinde şi de metodele sale, şi de scopurile în care este folosită. Discuţia privind aceste ultime două aspecte este sarcina finală pe care ne-am propus-o în această lucrare.

Am formulat deja cele patru sarcini de care politica externă trebuie să se achite cu succes pentru a fi capabilă să promoveze interesul naţional şi să menţină pacea. Ne mai rămâne acum să reformulăm aceste sarcini în lumina problemelor specifice pe care politica mondială contemporană le pune diplomaţiei. Am văzut că sistemul bipolar, care este elementul dominant şi distinctiv al politicii globale contemporane, presupune atât potenţialul unui rău enorm, cât şi cel al unui bine enorm. L-am citat pe filosoful francez Fénelon, care afirma că opoziţia dintre două naţiuni aproximativ egale constituie balanţa de putere ideală. Am văzut că rezultatele benefice pe care le

4. Nu intenţionăm să oferim aici o abordare exhaustivă a regulilor diplomaţiei. Ne propunem să discutăm numai aspectele care par să influenţeze în mod special contextul contemporan.

aştepta Fenélon de la un sistem bipolar au apărut şi în urma opoziţiei dintre Statele Unite şi Uniunea Sovietică[5].

În sfârşit, am văzut că principala cauză a acestui aspect ameninţător al politicii mondiale contemporane este natura războiului modern, care s-a schimbat profund în urma impactului cu universalismul naţionalist şi cu tehnologia modernă. Efectele tehnologiei moderne nu sunt reversibile. Singura variabilă care poate fi manipulată în mod deliberat este noua forţă morală a universalismului naţionalist. Încercarea de a stopa tendinţa către război prin instrumentele unei diplomaţii reînsufleţite trebuie să înceapă cu acest fenomen. Aceasta înseamnă, în termeni negativi, că o diplomaţie revigorată va avea şansa de a contribui la menţinerea păcii numai atunci când nu va mai fi folosită drept instrument al unei religii politice care tinde spre dominaţia universală.

Patru reguli fundamentale

1. Diplomaţia trebuie să se elibereze de spiritul cruciat. Aceasta este prima dintre regulile pe care diplomaţia le poate neglija numai cu riscul războiului. În cuvintele lui William Graham Sumner :

> Dacă vrei război, hrăneşte o doctrină. Doctrinele sunt cei mai înspăimântători tirani care au supus vreodată oamenii, deoarece se infiltrează în raţiunea individului şi îl trădează. Oamenii civilizaţi au purtat cele mai aprige bătălii ale lor în numele doctrinei. Recucerirea Mormântului Sfânt, „balanţa de putere", „nici o dominaţie universală", „comerţul urmează stindardul", „cine stăpâneşte uscatul va stăpâni marea", „tronul şi altarul", revoluţia, credinţa – acestea sunt lucruri pentru care oamenii şi-au dat viaţa. Acum, în momentul în care o doctrină ajunge la un anumit nivel de autoritate, numele său devine o armă pe care orice demagog o poate folosi împotriva ta oricând şi cu referire la orice. Pentru a descrie o doctrină, trebuie să recurgem la un limbaj teologic. O doctrină constituie un act de credinţă. Este ceva în care eşti obligat să crezi, nu pentru că ai avea motive raţionale puternice pentru care să crezi că e adevărată, ci pentru că aparţii unei anumite Biserici sau unei anumite grupări... Putem înţelege politica unui stat ; de exemplu, la sfârşitul secolului al XVIII-lea, politica Statelor Unite era să obţină navigarea liberă la gurile fluviului Mississippi, chiar şi cu preţul unui război cu Spania. Această politică era raţională şi justă ; se baza pe interesele noastre ; avea o formă concretă şi un scop definit. O doctrină este un principiu abstract ; operează, în mod necesar, cu scopuri absolute şi are înţelesuri absconse ; este o afirmaţie metafizică. Nu este niciodată adevărată, pentru că e absolută, iar toate politicile oamenilor sunt condiţionate şi relative... Pentru a reveni la politică, gândiţi-vă numai ce abominaţie trebuie să fie o doctrină abstractă pentru treburile de stat. Orice politician sau jurnalist poate oricând să-i adauge o nouă dimensiune. Oamenii o acceptă tacit şi o aprobă pentru că îi aud pe politicieni şi pe jurnalişti repetând-o, iar aceştia o repetă deoarece cred că este populară. Astfel, ea se dezvoltă... Poate însemna totul şi nimic, în orice moment, şi nimeni nu ştie cum va fi în viitor. Aderi la ea azi, în cadrul limitelor vagi a ceea ce presupui că este ; astfel, va trebui să aderi la

---

5. Vezi pp. 386-387.

ea şi mâine, când aceeaşi etichetă este făcută să cuprindă ceva ce tu nu cunoşti sau la care nici nu te-ai gândit. Dacă permiţi unei lozinci politice să se dezvolte, te vei trezi într-o zi că se află deasupra ta, că este arbitrul destinului tău, faţă de care tu eşti lipsit de putere, aşa cum sunt oamenii în faţa amăgirilor… Ce poate fi mai contrar unei guvernări sănătoase şi bunului-simţ decât punerea în discuţie a unei afirmaţii abstracte ce nu are nici o relaţie bine definită cu vreun interes al nostru care este în joc, dar ce cuprinde posibilităţi infinite de a produce complicaţii pe care nu le putem prevedea şi care sigur se vor dovedi stânjenitoare când vor apărea ![6]

Chiar la începutul istoriei coloniale, John Winthrop, primul guvernator al statului Massachusetts, a recunoscut conflictul dintre propriul interes şi spiritul cruciat şi a decis că primul este mai important. În cuvintele profesorului Edmund S. Morgan :

Winthrop a mai observat şi în multe alte ocazii că virtutea distruge spiritul caritabil. De asemenea, ea îi orbea pe oameni în faţa realităţii. Ştia că Noua Anglie depindea de lumea exterioară pentru dezvoltarea economiei sale, iar el se bucura de fiecare dată când o altă navă pleca de la Boston pentru a transporta cod din Noua Anglie către pieţe unde romano-catolici idolatri plăteau bani buni pentru el. De asemenea, ştia ceea ce trebuia să ştie un bun ministru de Externe, că virtutea îi punea în pericol comunitatea atunci când dădea naştere unei sfidări oarbe şi nediscriminatorii în faţa răului care o înconjura. Astfel, atunci când colegii săi au refuzat să-i ajute pe locuitorii din Rhode Island împotriva indienilor, a afirmat că acest lucru constituia o eroare a politicii de stat, deoarece, deşi locuitorii din Rhode Island se „înşelau grav şi se aflau într-o eroare atât de mare, încât îi va duce la ruină, dacă indienii i-ar învinge, le-ar aduce acestora un important avantaj şi ar reprezenta un mare pericol la adresa întregului stat prin armele şi alte asemenea pe care indienii le-ar obţine şi prin pierderea vieţii atâtor oameni şi vite şi a altor bunuri aparţinând celor 120 de familii. Sau, dacă ar fi obligaţi să ceară protecţia olandezilor, care ar fi gata să le-o ofere, ar reprezenta un inconvenient major pentru toţi britanicii să se bazeze pe îngăduinţa străinilor, fiind aşa de mândri cum sunt ei”.[7]

Războaiele religioase au arătat că încercarea de a impune propria religie restului lumii este pe cât de costisitoare, pe atât de inutilă. A trebuit să treacă un secol de vărsare de sânge, devastare şi aproape barbarie pentru a-i convinge pe combatanţi că este posibilă convieţuirea celor două religii tolerându-se reciproc. Cele două religii politice ale timpului nostru au înlocuit cele două mari grupuri creştine ale secolelor al XVI-lea şi al XVII-lea. Aceste religii politice ale vremurilor noastre vor avea nevoie de un nou Război de 30 de ani sau vor scăpa la timp de aspiraţiile universaliste care duc inevitabil la un război neconcludent ?

De răspunsul la această întrebare depinde cauza păcii. Pentru că numai dacă răspunsul este pozitiv se poate dezvolta un consens moral, născut din convingeri împărtăşite şi valori comune – un consens moral în cadrul căruia ar avea şanse să

---

6. „War”, *Essays of William Graham Sumner* (Yale University Press, New Haven, CT, 1934), vol. 1, pp. 169 şi urm.
7. Edmund S. Morgan, *The Puritan Dilemma : The Story of John Winthrop* (Little, Brown, Boston, 1958), pp. 189-190.

evolueze treptat o diplomaţie care să contribuie la menţinerea păcii. Numai atunci diplomaţia va avea ocazia să abordeze problemele politice concrete care necesită o reglementare paşnică. Dacă obiectivele politicii externe nu trebuie definite în termenii unei religii politice globale, atunci cum s-ar putea face acest lucru? Aceasta este problema fundamentală care trebuie să fie rezolvată odată ce aspiraţiile cruciate ale universalismului naţionalist vor fi abandonate.

2. Obiectivele politicii externe trebuie definite în funcţie de interesul naţional şi trebuie susţinute de o putere adecvată. Aceasta este a doua regulă a diplomaţiei care are ca obiectiv menţinerea păcii. Interesul naţional al unei ţări paşnice poate fi definit numai în termenii securităţii naţionale, iar aceasta trebuie să fie definită drept integritatea teritoriului naţional şi a instituţiilor sale[8]. Securitatea naţională reprezintă deci un minimum ireductibil pe care diplomaţia trebuie să-l apere cu forţă adecvată şi fără compromisuri. Dar diplomaţia trebuie să ţină seama de transformarea radicală suferită de securitatea naţională în era nucleară. Până la începutul ei, o naţiune îşi putea folosi diplomaţia în scopul securităţii în detrimentul altui stat. Astăzi, cu excepţia cazului în care se produce o schimbare radicală a balanţei de putere nucleară în favoarea unei naţiuni anume, diplomaţia, pentru a proteja un stat de distrugerea nucleară, trebuie să apere toate statele. Având în vedere definirea interesului naţional în termeni atât de restrictivi şi de abstracţi, diplomaţia trebuie să respecte şi o a treia regulă.

3. Diplomaţia trebuie să privească scena politică şi din punctul de vedere al celorlalte state. „Nimic nu este mai fatal pentru o naţiune decât subiectivitatea dusă la extrem şi totala lipsă de consideraţie faţă de ceea ce ceilalţi speră sau de care se tem în mod natural”[9]. Ce constituie interesele naţionale ale celorlalte state în termeni de securitate naţională? Sunt ele compatibile cu cele ale propriului stat? Definirea interesului naţional în funcţie de securitatea naţională este mai uşor de realizat, iar interesele celor două naţiuni opuse sunt mai probabil să fie compatibile, acest lucru fiind valabil într-un sistem bipolar mai mult decât în orice alt sistem al balanţei de putere. Sistemul bipolar, aşa cum am văzut, este mai nesigur din punctul de vedere al păcii, atunci când ambele blocuri au contacte concurenţiale în toată lumea, iar ambiţia lor este alimentată de zelul cruciat al unei misiuni universale. „Vecinătatea sau apropierea constituie inamicul natural al naţiunilor”[10].

Însă, odată ce şi-au definit interesele naţionale în termeni de securitate naţională, pot să se retragă de pe poziţiile lor periferice, aflate aproape sau chiar în interiorul sferei de siguranţă naţională a părţii opuse, şi să se retragă în sferele lor bine delimitate. Aceste poziţii periferice nu contribuie cu nimic la securitatea naţională; nu reprezintă decât pericole, poziţii care nu pot fi păstrate în caz de război. Siguranţa fiecărui bloc va fi cu atât mai mare cu cât distanţa care separă sferele lor de securitate naţională va fi mai mare. Fiecare îşi poate trasa liniile de demarcaţie cât mai departe de celălalt,

---

8. Pentru o discuţie mai pe larg privind aspectele relevante, vezi capitolul 24.
9. Edmund Burke, „Remarks on the Policy of the Allies with Respect to France” (1793), *Works* (Little, Brown, Boston, 1889), vol. IV, p. 447.
10. *The Federalist*, nr. 6.

transmiţând astfel mesajul că depăşirea lor sau chiar apropierea de ele reprezintă o declaraţie de război. Cum rămâne atunci cu spaţiile dintre cele două linii de demarcaţie? Aici se aplică a patra regulă a diplomaţiei.

4. Naţiunile trebuie să fie dispuse să ajungă la un compromis în toate problemele care nu sunt vitale pentru ele.

> Toate guvernele, toate foloasele şi plăcerile oamenilor, fiecare virtute şi fiecare acţiune prudentă se bazează pe compromis şi troc. Punem în balanţă inconvenientele; oferim şi primim; renunţăm la unele drepturi pentru a ne putea bucura de altele; şi alegem să fim mai degrabă cetăţeni mulţumiţi decât contestatari subtili. Aşa cum trebuie să renunţăm la o parte din libertatea naturală pentru a ne bucura de avantajele de cetăţeni, la fel trebuie să sacrificăm unele libertăţi individuale pentru avantajele date de apartenenţa la un mare imperiu. Dar, în toate tratativele corecte, lucrul cumpărat trebuie să se ridice la valoarea preţului plătit. Nimeni nu-şi va da uşor la schimb comorile sufletului său.[11]

Din acest punct de vedere, diplomaţia se confruntă cu cea mai dificilă sarcină a sa. Pentru minţile neînceţoşate de zelul cruciat al unei religii politice şi capabile să privească în mod obiectiv interesele naţionale ale ambelor părţi, delimitarea acestor interese vitale nu ar trebui să se dovedească prea dificilă. Compromisul privind probleme secundare ca importanţă este însă altceva. Aici sarcina nu constă în separarea şi definirea intereselor care prin însăşi natura lor deja tind spre separare şi definire, ci menţinerea unui echilibru al intereselor care se intersectează în unul sau mai multe puncte şi se pot întrepătrunde fără posibilitatea de a fi separate. Este o sarcină extrem de dificilă a-i îngădui părţii adverse un anumit grad de influenţă în această zonă de întrepătrundere a intereselor fără a-i permite să le absoarbă în orbita sa. O sarcină nu mai puţin dificilă o reprezintă menţinerea unei influenţe cât mai scăzute posibil a părţii adverse în regiunile apropiate de sfera de securitate proprie fără ca aceste zone să fie absorbite în propria orbită. Pentru îndeplinirea acestor sarcini, nu există o anumită formulă gata să fie aplicată automat. Numai printr-un proces continuu de adaptare, susţinut cu fermitate şi prin autoconstrângere, se poate ajunge la compromisuri pe teme secundare ca importanţă. Este însă posibil să indicăm *a priori* ce tip de abordări vor facilita sau vor îngreuna succesul politicilor de compromis.

În primul rând, merită să subliniem faptul că succesul compromisului – adică respectarea celei de-a patra reguli – depinde de respectarea celorlalte trei reguli, care, la rândul lor, sunt în mod similar interdependente. Aşa cum respectarea celei de-a doua reguli depinde de îndeplinirea celei dintâi, la fel şi realizarea celei de-a treia reguli depinde de respectarea celei de-a doua. Un stat poate avea o abordare raţională a propriilor interese naţionale numai după ce s-a debarasat de spiritul cruciat al crezului politic. Un stat este capabil să evalueze cu obiectivitate interesele naţionale ale părţii adverse numai după ce şi-a asigurat ceea ce consideră a fi propriile interese naţionale. Compromisul pe orice temă, oricât de minoră, este imposibil atât timp cât

11. Edmund Burke, „Speech on Conciliation with America", *Works*, vol. II, p. 169.

nici una dintre tabere nu şi-a asigurat interesele naţionale. Astfel, statele nu pot spera să respecte a patra regulă dacă nu sunt dispuse să se conformeze celorlalte trei. Atât moralitatea, cât şi eficacitatea presupun respectarea acestor patru reguli fundamentale.

Respectarea regulilor face posibil compromisul, dar nu-i asigură succesul. Pentru a oferi compromisului, permis numai de respectarea primelor trei reguli, o şansă de reuşită, trebuie respectate alte cinci reguli.

Cinci precondiţii ale compromisului

1. Renunţarea la amăgirea unor drepturi inutile în schimbul unor avantaje reale. O diplomaţie care gândeşte în termeni juridici şi propagandistici este deosebit de tentată să insiste asupra literei legii, aşa cum o interpretează ea, şi să piardă din vedere consecinţele pe care o asemenea insistenţă le poate avea pentru propriul stat şi pentru umanitate. Din moment ce există drepturi care trebuie apărate, acest tip de diplomaţie crede că aici nu se pot face compromisuri. Însă diplomatul nu trebuie să aleagă între legalitate şi ilegalitate, ci între înţelepciune politică şi prostie politică. „Întrebarea mea", afirma Edmund Burke, „nu este dacă ai dreptul de a-ţi face poporul nefericit, ci dacă nu cumva este în interesul tău să-l faci fericit. Nu contează ceea ce un avocat îmi spune că *pot* face, ci ceea ce umanitatea, raţiunea şi dreptatea îmi spun că ar trebui să fac"[12].

2. Niciodată nu te pune într-o poziţie din care nu te poţi retrage fără a-ţi pierde reputaţia şi din care nu poţi avansa fără a te supune unor riscuri majore. Încălcarea acestei reguli rezultă deseori din ignorarea celei precedente. O diplomaţie care confundă amăgirea unui drept juridic cu realitatea unui avantaj politic probabil se va plasa pe o poziţie unde ar putea avea dreptul legal, dar nu şi interesul politic să se afle. Cu alte cuvinte, un stat poate să se identifice cu o poziţie, având sau nu dreptul s-o deţină, indiferent de consecinţele politice.

Şi din nou compromisul devine greu de realizat. Un stat nu se poate retrage din poziţia respectivă fără să sufere o pierdere semnificativă a prestigiului. Nu poate avansa din acea poziţie fără să se expună riscurilor politice, poate chiar riscului declaşării războiului. Graba nepăsătoare de a încerca să ocupe o poziţie imposibil de atins şi, mai ales, refuzul încăpăţânat de a se retrage la timp constituie marca diplomaţiei incompetente. Exemplele clasice le constituie politica lui Napoleon al III-lea înainte de declanşarea războiului franco-prusac din 1870 şi politicile Austriei şi Germaniei din ajunul primului război mondial. Exemplul contemporan îl constituie, prin excelenţă, intervenţia americană în Indochina. Aceste exemple arată şi cât de strânsă este legătura dintre riscul războiului şi încălcarea acestei reguli.

3. Nu permite niciodată unui aliat slab să ia decizii pentru tine. Naţiunile puternice care ignoră regulile anterioare sunt deosebit de susceptibile să o încalce şi pe aceasta. Astfel, ele îşi pierd libertatea de acţiune atunci când identifică în totalitate propriile

12. „Speech on Conciliation with the Colonies" (1775), *The Works of Edmund Burke* (Little, Brown, Boston, 1865), vol. II, p. 140.

interese naţionale cu cele ale aliatului mai slab. Sigur de sprijinul prietenului lui puternic, aliatul mai slab poate alege obiectivele şi metodele de politică externă care îl avantajează. Statul puternic află apoi că este nevoit să sprijine interese care nu-i aparţin şi că este incapabil să facă anumite compromisuri pe teme care nu sunt vitale pentru el, ci numai pentru aliatul său.

Exemplul clasic al încălcării acestei reguli este modalitatea prin care Turcia a forţat mâna Marii Britanii şi Franţei înainte de declanşarea Războiului Crimeii din 1853. Concertul european ajunsese practic la o înţelegere care punea capăt conflictului dintre Rusia şi Turcia când aceasta din urmă, ştiind că puterile occidentale ar fi sprijinit-o într-un război cu Rusia, a făcut tot posibilul pentru a provoca războiul şi astfel a implicat Marea Britanie şi Franţa împotriva dorinţei lor. Astfel, Turcia a ajuns să decidă problema păcii şi a războiului pentru Marea Britanie şi Franţa în funcţie de propriile interese. Ele au trebuit să-i accepte decizia, deşi nu era în interesul lor naţional să înceapă un război cu Rusia şi aproape că reuşiseră să-l prevină. Cele două state şi-au cedat libertatea de acţiune unui aliat slab, care a folosit controlul asupra politicilor lor în propriile interese.

4. Forţele armate reprezintă instrumentul politicii externe, nu stăpânul ei. O politică externă nu poate avea succes fără să respecte această regulă. Un stat nu poate urma o politică de compromis atunci când armata determină scopurile şi mijloacele politicii externe. Forţele armate constituie un instrument al războiului ; politica externă este un instrument al păcii. Este adevărat că obiectivele ultime ale războiului şi ale politicii externe sunt aceleaşi : ambele servesc interesului naţional. Cu toate acestea, ele diferă fundamental în ceea ce priveşte obiectivul lor imediat, mijloacele pe care le folosesc şi modul cum îşi concep misiunea.

Obiectivele războiului sunt simple şi necondiţionate : să înfrângă voinţa inamicului. Metodele sale sunt la fel de simple şi necondiţionate : să utilizeze cel mai mare grad de violenţă împotriva celui mai vulnerabil punct din apărarea inamicului. În consecinţă, liderul militar trebuie să gândească în termeni absoluţi. El trăieşte în prezent şi în viitorul imediat. Singurele întrebări în ceea ce îl priveşte sunt cum să câştige victorii cu cât mai puţine costuri şi cât mai repede posibil şi cum să evite înfrângerea.

Obiectivul politicii externe este relativ şi condiţionat : să supună, nu să înfrângă voinţa părţii opuse atât cât este necesar pentru a-şi realiza propriile interese fără a le afecta pe cele ale celuilalt. Metodele diplomaţiei sunt relative şi condiţionate : să nu înainteze distrugând obstacolele din calea sa, ci să se retragă din faţa lor, să le ocolească, să execute manevre pe lângă ele, să le diminueze sau să le elimine treptat prin persuasiune, negociere şi presiuni. În consecinţă, mintea diplomatului este complicată şi subtilă. El consideră subiectul dezbătut drept o etapă istorică şi anticipează posibilităţile incalculabile ale viitorului dincolo de victoria de moment. În cuvintele lui Bolingbroke :

> Lăsaţi-mă să subliniez că gloria cuceririi oraşelor şi câştigării bătăliilor trebuie măsurată după utilitatea ce rezultă din aceste victorii. Acestea, care aduc onoare armelor, pot aduce ruşine conducătorilor sau unei naţiuni. Câştigarea unei bătălii, cucerirea unui oraş aduc glorie unui general şi unei armate... Dar gloria unei naţiuni

înseamnă stabilirea scopurilor pe care şi le propune în funcţie de interesele şi puterile sale ; mijloacele pe care le foloseşte pentru a-şi atinge scopurile propuse şi vigoarea cu care le abordează pe amândouă.[13]

A lăsa politica externă pe seama armatei înseamnă a elimina posibilitatea unui compromis şi, astfel, a renunţa la cauza păcii. Intelectul militarilor ştie cum să opereze între absolutul victoriei şi cel al înfrângerii. Nu cunoaşte însă mecanismele perseverente, complexe şi subtile ale diplomaţiei, ale căror scopuri principale îl constituie evitarea absolutismelor victoriei şi înfrângerii şi întâlnirea cu partea adversă pe terenul neutru al negocierii şi compromisului. O politică externă condusă de soldaţi după regulile artei militare poate duce numai la război, deoarece „pentru ce ne pregătim vom primi"[14].

Pentru statele conştiente de ameninţarea războiului modern pacea trebuie să devină scopul suprem al politicilor lor externe. Politica externă trebuie să favorizeze menţinerea păcii, nu să conducă la inevitabilitatea declanşării războiului. Într-o societate de state suverane, forţele armate constituie un instrument necesar al politicii externe. Însă instrumentul politicii externe nu ar trebui să devină stăpânul ei. Din moment ce războiul este purtat pentru a face posibilă instaurarea păcii, politica externă ar trebui să aibă ca scop instaurarea păcii permanente. Pentru îndeplinirea ambelor sarcini, subordonarea armatei faţă de autorităţile civile care sunt responsabile conform prevederilor constituţionale cu afacerile externe este o cerinţă indispensabilă.

5. Guvernul este liderul opiniei publice, nu sclavul ei. Responsabilii cu politica externă nu vor putea respecta principiile diplomaţiei dacă nu ţin cont de acest lucru. Aşa cum a fost subliniat anterior mai detaliat[15], cerinţele raţionale ale unei politici externe adecvate nu se pot baza de la început pe sprijinul opiniei publice, ale cărei preferinţe sunt mai degrabă emoţionale decât raţionale. Acest lucru este cu atât mai valabil în cazul unei politici externe al cărei scop este ajungerea la soluţii de compromis şi care, astfel, trebuie să facă anumite concesii în faţa unor obiective ale părţii adverse şi să renunţe la unele dintre obiectivele sale. Oamenii de stat sunt mereu tentaţi să sacrifice obiectivele unei politici externe adecvate pentru a obţine aprobarea maselor, în special atunci când politica externă se desfăşoară în condiţii de control democratic şi este inspirată de zelul cruciat al religiei politicii. În schimb, omul de stat care ar apăra integritatea acestor cerinţe de orice contaminare, oricât de scăzută, cu emoţii populare şi-ar semna condamnarea ca lider politic şi, odată cu aceasta, condamnarea politicii sale externe, deoarece ar pierde sprijinul popular ce l-a propulsat şi îl menţine la putere.

Astfel, omul de stat nu poate nici să facă anumite concesii opiniei populare, nici să o ignore. El trebuie să ajungă la un echilibru prudent între a se adapta la aceasta şi a-i obţine sprijinul pentru politicile sale. Cu alte cuvinte, trebuie să conducă. El

---

13. *Bolingbroke's Defence of the Treaty of Utrecht* (Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1932), p. 95.
14. William Graham Sumner, *Essays*, p. 173.
15. Vezi pp. 184 şi urm.

trebuie să îndeplinească cea mai curajoasă sarcină a actului guvernării : să se adapteze curentului emoţiilor populare în timp ce rămâne la cârma politicii externe, urmând fie un traseu ocolitor, fie unul cu obstacole.

Concluzie

Calea către pacea internaţională pe care am conturat-o nu poate concura, din punctul de vedere al atributelor stimulatoare, cu formula simplă şi fascinantă care, de un secol şi jumătate, a înflăcărat imaginaţia unei lumi sătule de război. Există ceva spectaculos în simplitatea radicală a formulei ce pare să ducă imediat la eliminarea războiului o dată pentru totdeauna. Aceasta a fost promisiunea unor soluţii precum comerţul liber, arbitrajul, dezarmarea, securitatea colectivă, socialismul universalist, guvernarea internaţională şi statul mondial. Nu există nimic spectaculos, fascinant sau stimulator, cel puţin pentru majoritatea oamenilor, în arta diplomaţiei.

Am arătat însă că aceste soluţii, atât timp cât vizează reglementarea problemelor reale, şi nu numai a unor simptome ale lor, presupun existenţa unei societăţi internaţionale integrate, care în fapt nu există. Pentru a crea o astfel de societate internaţională şi a o menţine sunt necesare instrumentele moderate ale diplomaţiei. Pe măsură ce procesul integrator al societăţii interne şi pacea care îl însoţeşte se dezvoltă din evoluţiile cotidiene şi aproape neobservate ale mecanismelor de acomodare şi schimbare, idealul suprem al lumii internaţionale – cel de a se transforma într-o societate supranaţională – trebuie să se materializeze prin tehnicile persuasiunii, ale negocierii şi presiunii, care sunt instrumentele tradiţionale ale diplomaţiei.

Cititorul care ne-a urmărit până aici poate întreba : dar nu a eşuat diplomaţia în încercarea de a împiedica războiul în trecut ? Acestei întrebări i se pot da două răspunsuri.

Diplomaţia a eşuat deseori, dar a avut şi succes de multe ori în atingerea obiectivului său de menţinere a păcii. A dat greş uneori pentru că nimeni nu dorea ca ea să aibă succes. Am văzut cât de diferite au fost, în ceea ce priveşte obiectivele şi metodele, războaiele din trecut faţă de războiul total al vremurilor noastre. Atunci când războiul constituia activitatea obişnuită a regilor, sarcina diplomaţiei nu era împiedicarea lui, ci declanşarea lui în cel mai potrivit moment.

În schimb, atunci când naţiunile au folosit diplomaţia pentru a preveni războiul, au făcut-o adesea cu succes. Cel mai remarcabil exemplu al unor eforturi diplomatice care au reuşit să împiedice războiul în timpuri moderne este Congresul de la Berlin din 1878. Prin mijloacele paşnice ale unei diplomaţii flexibile, Congresul a stabilit sau cel puţin a facilitat un acord asupra problemelor care separaseră Marea Britanie şi Rusia încă de la sfârşitul războaielor napoleoniene. În cea mai mare parte a secolului al XIX-lea, conflictul dintre Marea Britanie şi Rusia privind Balcanii, strâmtoarea Dardanele şi partea estică a Mării Mediterane a reprezentat o sabie atârnând de un fir de păr deasupra păcii mondiale. Însă, în cei 50 de ani care au urmat Războiului Crimeii, deşi ostilităţile dintre Marea Britanie şi Rusia au ameninţat

din când în când să ducă la un conflict deschis, acest lucru nu s-a întâmplat niciodată. Principalul merit pentru menţinerea păcii aparţine tehnicilor unei diplomaţii flexibile care au culminat cu Congresul de la Berlin. Atunci când prim-ministrul britanic Disraeli s-a întors de la congres la Londra, a declarat cu mândrie că aducea acasă „o pace… onorabilă". În fapt, el a adus pacea şi pentru generaţiile următoare ; timp de un secol nu a mai avut loc nici un război între Marea Britanie şi Rusia.

Cu toate acestea, am recunoscut fragilitatea păcii care caracterizează societatea statelor suverane. Succesul îndelungat al diplomaţiei în menţinerea păcii depinde, aşa cum am văzut, de calităţile extraordinare, morale şi intelectuale, pe care trebuie să le deţină toţi oamenii de stat importanţi. O greşeală în evaluarea unui element al puterii naţionale făcută de unul dintre oamenii de stat poate însemna diferenţa dintre pace şi război. Acelaşi efect îl poate avea şi un accident care încurcă un plan sau o evaluare a puterii[16].

Diplomaţia este cel mai bun mijloc de menţinere a păcii de care poate dispune o societate de naţiuni suverane, dar, mai ales în contextul politicii internaţionale contemporane şi al războiului actual, nu este suficientă. Numai atunci când naţiunile vor ceda unei autorităţi superioare mijloacele de distrugere pe care tehnica modernă le-a furnizat – atunci când vor renunţa la suveranitatea lor – pacea internaţională va putea deveni la fel de sigură ca pacea internă. Diplomaţia poate face pacea mai sigură decât este ea astăzi, iar statul mondial poate garanta pacea mai mult decât în cazul în care statele ar urma doar regulile diplomaţiei. Însă, din moment ce nu poate exista o pace permanentă fără un stat mondial, nu poate exista nici un stat mondial în absenţa mecanismelor diplomatice care menţin pacea şi contribuie la consolidarea comunităţii. Pentru ca statul mondial să devină mai mult decât o viziune neclară, procesele de adaptare ale diplomaţiei, atenuând şi minimizând conflictele, trebuie să fie revitalizate. Oricare ar putea fi concepţia lor referitoare la contextul fundamental al problemelor internaţionale, toţi oamenii de bună-credinţă pot recunoaşte această necesitate şi obligativitatea îndeplinirii sale.

Dacă este necesară o sursă de autoritate în sprijinul viziunii privind pacea internaţională expusă în aceste pagini, ea se regăseşte în sfaturile unui om care a comis mai puţine erori de politică externă decât oricare dintre contemporanii săi : Sir Winston Churchill. Analizând cu îngrijorare contextul internaţional contemporan lui, în discursul său către Camera Comunelor din 23 ianuarie 1948, întrebându-se : „Va fi război ? ", dl Churchill a făcut un apel la pacea prin ajustarea intereselor – aşa cum mai făcuse în aproape 50 de discursuri de la începutul Războiului Rece :

> Mă voi limita acum doar la menţionarea faptului că există un pericol cât se poate de real în plutirea în derivă prea mult timp. Consider că şansa cea mai bună de a împiedica războiul este de a reglementa situaţia şi de a ajunge la o înţelegere cu guvernul sovietic înainte de a fi prea târziu. Aceasta ar presupune pur şi simplu ca democraţiile occidentale, care ar trebui, desigur, să urmărească să ajungă la o poziţie comună cât mai repede, să preia iniţiativa şi să le propună sovieticilor o înţelegere.

16. Vezi pp. 191 şi urm. şi pp. 234 şi urm.

Un conflict cu comuniştii este inutil. Însă este posibil să tratăm cu ei de pe o poziţie realistă şi corectă şi, din experienţa mea, vor respecta înţelegerile atât timp cât este în interesul lor să o facă, ceea ce într-o problemă serioasă, odată ce lucrurile sunt reglementate, poate însemna o perioadă lungă de timp...

Este foarte periculos – şi asta este tot ce voi spune azi – să permitem ca aceste probleme să continue şi să se acumuleze până când se va întâmpla ceva şi situaţia ne va scăpa brusc de sub control.

Luând în considerare toate faptele, cred că este corect să afirm azi că şansa cea mai bună de evitare a războiului constă în reglementarea, cu acordul tuturor democraţiilor occidentale, a problemelor cu guvernul sovietic şi, prin intermediul mecanismelor diplomatice formale, cu tot caracterul lor privat şi profund, ajungerea la o înţelegere durabilă. Cu siguranţă că toate părţile implicate au un interes suficient de mare pentru ca o astfel de înţelegere să poată fi încheiată. Însă nici măcar această metodă, trebuie să o spun, nu ar garanta că războiul va fi evitat. Dar cred că ea ar oferi cea mai bună şansă de supravieţuire[17].

17. *Parliamentary Debates* (*Hansard*), *Camera Comunelor*, vol. 446, nr. 48, pp. 562-563.

Anexa A

Aducerea la zi a realismului în secolul XXI

Falsa promisiune a instituţiilor internaţionale*

John J. Mearsheimer**

Acest articol analizează afirmaţia că instituţiile îndepărtează statele de război şi promovează pacea. Mă voi concentra asupra evaluării principalelor teorii ale relaţiilor internaţionale care folosesc instituţiile drept concept central: instituţionalismul liberal, securitatea colectivă şi teoria critică[1]. Voi începe însă cu o scurtă trecere în revistă a realismului, deoarece teoriile „instituţionaliste" sunt în mare măsură reacţii la acest curent şi fiecare contestă direct logica de la baza lui[2]. Realiştii şi instituţionaliştii au păreri diferite mai ales când se pune problema dacă instituţiile influenţează serios şansele stabilităţii internaţionale. Realiştii spun nu, ceilalţi răspund da. Primii consideră că instituţiile sunt în esenţă o reflectare a distribuţiei puterii pe plan mondial. Ele au la bază calculele interesate ale marilor puteri şi nu au un efect independent asupra comportamentului actorilor. În consecinţă, realiştii consideră că instituţiile nu constituie o cauză importantă a păcii. Ele au doar un rol marginal. Instituţionaliştii refuză, în genere, această conceptualizare, argumentând,

---

* John Mearsheimer, „The False Promise of International Institutions", *International Security*, 19 : 3 (Winter, 1994), pp. 5-49. © 1995 by the President and Fellows of Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology. Acest articol are la bază o lucrare scrisă pentru „The Changing Security Environment and American National Interests", un proiect al John M. Olin Institute for Strategic Studies din cadrul Harvard University. Adresez mulţumiri lui Robert Art, Benjamin Frankel, Markus Fischer, Charles Glaser, Hein Goemans, Joseph Grieco, Robert Jervis, Christopher Layne, Eric Lopez, Robert Pape, Ashley Tellis, Bradley Thayer, Ivan Toft, Stephen Van Evera, Stephen Walt şi mai ales lui Michael Desch pentru comentariile lor valoroase.

** John J. Mearsheimer este profesor la Departamentul de Ştiinţe Politice al University of Chicago.

1. Prescripţiile privind cea mai bună modalitate de menţinere a păcii trebuie să se bazeze pe teorii generale despre cauzele războiului şi ale păcii. Acest lucru este valabil atât pentru cercetători, cât şi pentru strategi. Deşi aceştia din urmă rareori îşi dau seama că folosesc o teorie, concepţiile lor despre instituţii sunt totuşi configurate de preferinţele implicite pentru una dintre teoriile relaţiilor internaţionale.
2. De exemplu, Keohane scrie : „Gândirea instituţionalistă şi-a concentrat criticile asupra realismului" – Robert O. Keohane, „Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War", în David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism : The Contemporary Debate* (Columbia University Press, New York, 1993), p. 271.

în schimb, că instituţiile pot să modifice preferinţele statelor şi deci să le modifice comportamentul. Ele pot descuraja statele să-şi calculeze interesele egoiste pornind de la modul în care acţiunile întreprinse le influenţează poziţiile de putere. Instituţiile sunt variabile independente şi au capacitatea de a inhiba tendinţele războinice ale statelor.

Deşi toţi instituţionaliştii au în comun opoziţia faţă de afirmaţiile realiştilor despre acest subiect, fiecare teorie argumentează diferit modul în care instituţiile afectează comportamentul statelor. Scopul meu este de a evalua cele trei teorii pentru a stabili dacă afirmaţia conform căreia instituţiile determină pacea este convingătoare. Această sarcină implică răspunsul la patru întrebări : 1) „Ce sunt instituţiile ?" ; 2) „Cum acţionează ele pentru a menţine pacea ? Mai precis, care este logica de cauzalitate a fiecărei teorii ?" ; 3) „Sunt convingătoare aceste tipuri de logică diferite care explică modul cum funcţionează instituţiile ?" ; 4) „Se sprijină aceste teorii pe dovezi ?".

Concluzia mea principală este că instituţiile au o influenţă minimă asupra comportamentului statului şi deci au şanse reduse de a asigura stabilitatea în perioada de după Războiul Rece. Toate cele trei teorii pe care se bazează argumentarea în favoarea instituţiilor sunt greşite. Fiecare prezintă probleme în logica sa cauzală şi nici una dintre ele nu-şi găseşte prea multă susţinere în documentele istorice.

Articolul este organizat după cum urmează. Voi începe cu o scurtă descriere a instituţiilor şi cu o discuţie despre realism, deoarece fiecare teorie instituţionalistă îl critică. În continuare, voi prezenta şi voi evalua instituţionalismul liberal, securitatea colectivă şi teoria critică. Secţiunea finală analizează motivele pentru care instituţiile sunt atât de bine văzute de strategi şi cercetători, când există atât de puţine dovezi că ele constituie o cauză importantă a păcii.

Ce sunt instituţiile ?

Nu există o definiţie larg acceptată a instituţiilor în literatura din domeniul relaţiilor internaţionale[3]. Conceptul este definit uneori în termeni atât de generali, încât poate cuprinde toate tipurile de relaţii internaţionale, ceea ce-i conferă o utilitate analitică redusă[4]. De exemplu, definirea instituţiilor drept „modele de comportament sau de practici

3. *Regimuri* şi *instituţii* sunt tratate drept concepte sinonime în acest articol. Ele sunt folosite interşanjabil şi în literatura instituţionalistă. Vezi Robert O. Keohane „International Institutions : Two Approaches", *International Studies Quarterly*, vol. 32, nr. 4 (decembrie 1988), p. 384 ; Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power : Essays in International Relations Theory* (Westview Press, Boulder, CO, 1989), pp. 3-4 şi Oran Young, *International Cooperation : Building Regimes for Natural Resources and the Environment* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1989), capitolele 1 şi 8. Termenul *multilateralism* este, de asemenea, aproape sinonim cu *instituţie*. Pentru a-l cita pe John Ruggie : „Termenul *multilateral* este un adjectiv care modifică substantivul *instituţie*. Prin urmare, multilateralismul descrie o *formulă instituţională generică* în relaţiile internaţionale. [Mai precis] este o formă instituţională care coordonează relaţiile dintre trei sau mai multe state pe baza principiilor «generalizate» de comportament" – Ruggie, „Multilateralism", pp. 570-571.

4. Pentru o discuţie asupra acestui aspect, vezi Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate : Circumstance and Choice in International Relations* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1990), pp. 25-27. Vezi şi Susan Strange, „*Cave ! Hic Dragones* : A Critique of Regime Analysis", în Stephen D. Krasner, *International Regimes*, număr special al *International Organization*, vol. 36, nr. 2 (primăvara 1982), pp. 479-496.

recunoscute în jurul cărora converg aşteptările" permite conceptului să acopere aproape orice tipar reglementat de activitate între state, de la războaie la tarifele negociate sub egida Acordului General pentru Tarife şi Comerţ (GATT), devenind astfel aproape fără sens[5]. Însă este posibil să concepem o definiţie utilă, consecventă cu modul în care îl utilizează majoritatea instituţionaliştilor.

Eu aş defini instituţiile drept un set de reguli ce stipulează modalităţile prin care statele ar trebui să coopereze şi să concureze între ele[6]. Ele prescriu formele acceptabile de comportament al statului şi le interzic pe cele inacceptabile. Aceste reguli sunt negociate de state şi implică, potrivit multor teoreticieni importanţi, acceptarea reciprocă a unor reguli superioare, adică „standarde de comportament definite ca drepturi şi obligaţii"[7]. Regulile sunt de obicei oficializate în cadrul unor acorduri internaţionale şi se concretizează în organizaţii cu personal şi buget proprii[8]. Deşi regulile sunt de obicei încorporate în organizaţii formale, nu acestea constrâng statele. Instituţiile nu reprezintă o formă de guvernare mondială. Statele trebuie să aleagă respectarea regulilor pe care le-au creat. Pe scurt, instituţiile necesită „cooperarea descentralizată a statelor suverane individuale, fără un mecanism eficient de comandă"[9].

Pentru a răspunde la celelalte trei întrebări privind modul cum funcţionează sau nu instituţiile, trebuie să examinăm separat diferitele teorii instituţionaliste. Mai întâi este necesară o scurtă discuţie despre realism.

---

5. Oran R. Young, „Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes", în Krasner, *International Regimes*, p. 277.
6. Vezi Douglass C. North şi Robert P. Thomas, „An Economic Theory of the Growth of the Western World", *The Economic History Review*, seria a II-a, vol. 23, nr. 1 (aprilie 1970), p. 5.
7. Krasner, *International Regimes*, p. 186. Instituţiile nonrealiste deseori se bazează pe norme superioare, în timp ce puţine dintre cele realiste îndeplinesc această condiţie – sau chiar nici una. Linia de demarcaţie dintre norme şi reguli nu este clar definită în literatura instituţionalistă. Vezi Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1984), pp. 57-58. De pildă, s-ar putea argumenta că şi regulile, nu numai normele sunt legate de drepturi şi obligaţii. Ideea principală este însă că, pentru mulţi instituţionalişti, normele – credinţe fundamentale despre standardele privind comportamentul adecvat al statelor – reprezintă temelia pe care se construiesc regulile mai specifice. Această deosebire dintre norme şi reguli se va aplica direct în discuţia următoare. Atât securitatea colectivă, cât şi teoria critică pun în discuţie convingerea realistă conform căreia statele se comportă într-un mod egoist şi susţin, în schimb, dezvoltarea unor norme care necesită atitudini mai altruiste. Instituţionalismul liberal acceptă, în schimb, concepţia realistă conform căreia statele acţionează pe baza propriului interes şi se concentrează asupra elaborării unor reguli care să faciliteze cooperarea între state.
8. Organizaţiile internaţionale sunt instituţii publice, înfiinţate prin cooperarea a două sau mai multe state. Ele au buget, personal şi sedii proprii. John Ruggie le defineşte ca „entităţi palpabile, cu sediu şi antet, proceduri de vot şi planuri generoase de pensii" – Ruggie, „Multilateralism", p. 573. Odată ce regulile sunt încorporate într-o organizaţie internaţională, „ele pot părea că aproape se suprapun", chiar dacă pot fi „distinse analitic" – Keohane, *International Institutions and State Power*, p. 5.
9. Charles Lipson, „Is the Future of Collective Security Like the Past?", în George W. Downs (ed.) *Collective Security Beyond the Cold War* (University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, 1994), p. 114.

Realismul

Realismul prezintă o imagine destul de sumbră a politicii mondiale[10]. Sistemul internaţional este descris ca o arenă brutală unde statele caută ocazii de a profita unul de celălalt şi unde au, în consecinţă, puţine motive de încredere reciprocă[11]. Viaţa de zi cu zi este în esenţă o luptă pentru putere, în care fiecare stat nu numai că face eforturi să devină cel mai important actor din sistem, ci şi să se asigure că nici un alt stat nu ajunge în această poziţie superioară.

Relaţiile internaţionale nu se află într-o continuă stare de război, ci în una de neîncetată competiţie pentru securitate, existând tot timpul în fundal posibilitatea conflictului. Intensitatea rivalităţilor variază de la caz la caz. Deşi ar putea părea nefiresc, statele cooperează frecvent în această lume competitivă. Totuşi, colaborarea dintre state are limitele ei, în principal deoarece este constrânsă de logica dominantă a competiţiei pentru securitate, pe care nici un fel de cooperare nu o poate elimina. Pacea adevărată, sau o lume în care statele nu concurează pentru putere, nu este, în viziunea realiştilor, probabilă.

Această concepţie pesimistă despre lume poate fi derivată din cele cinci ipoteze ale realismului privind sistemul internaţional. Prima este caracterul său anarhic. Acest lucru nu înseamnă că este haotic sau dezordonat[12]. Este uşor de tras concluzia respectivă, deoarece realismul prezintă o lume ale cărei trăsături sunt competiţia pentru securitate şi războiul. Dar, aşa cum este folosit de realişti, termenul *anarhie* nu are nimic de-a face cu războiul ; mai curând este un principiu ordonator care spune că sistemul cuprinde unităţi politice independente (statele), mai presus de care nu se află nici o autoritate centrală. Cu alte cuvinte, suveranitatea este inerentă statelor, deoarece nu există o instituţie supremă în sistem. Nu există nici un „guvern mai presus de guverne"[13].

A doua ipoteză susţine că statele posedă inerent o anumită capacitate militară ofensivă care le oferă mijloacele necesare pentru a se ataca şi chiar pentru a se distruge reciproc. Puterea militară a unui stat este identificată de obicei cu armamentul specific din dotare, deşi, dacă nu ar exista arme, cetăţenii statelor tot şi-ar putea folosi mâinile şi picioarele pentru a ataca populaţia altui stat.

---

10. Deşi cercetătorii realişti sunt de acord asupra multor aspecte ale politicii internaţionale, există şi importante deosebiri între ei. Să-i luăm ca exemplu pe Hans Morgenthau şi Kenneth Waltz, probabil cei mai influenţi realişti din ultimii 50 de ani : Morgenthau susţine că statele aspiră către putere, în timp ce Waltz îşi începe teoria cu presupunerea că statele nu vor decât să supravieţuiască şi deci sunt înclinate să-şi maximizeze securitatea. Vezi Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, ediţia a V-a (Knopf, New York, 1973) şi Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Addison-Wesley, Reading, MA, 1979) [ed. rom. : *Teoria politicii internaţionale*, traducere de Nicoleta Mihailescu, Editura Polirom, Iaşi, 2006]. Discuţia din această secţiune se bazează pe perspectiva mea asupra realismului, mai apropiată de Waltz decât de Morgenthau.
11. Vezi Stephen Van Evera, „The Hard Realities of International Politics", *Boston Review*, vol. 17, nr. 6 (noiembrie-decembrie 1992), p. 19.
12. Vezi Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 88-93. Vezi şi Robert J. Art, Robert Jervis (eds.) *International Politics : Anarchy, Force, Imperialism* (Little, Brown, Boston, 1973), partea I ; Helen Milner, „International Theories of Cooperation Among Nations : Strengths and Weaknesses", *World Politics*, vol. 44, nr. 3 (aprilie 1992), p. 468.
13. Inis L. Claude, *Swords into Plowshares : The Problems and Progress of International Organization*, ediţia a IV-a (Random House, New York, 1971), p. 14.

A treia ipoteză este că statele nu pot fi niciodată sigure de intenţiile celorlalte state. Mai precis, nici un stat nu poate garanta că altul nu-şi va folosi capacitatea militară ofensivă împotriva sa. Aceasta nu înseamnă neapărat că statele au intenţii rele. Celălalt stat poate fi bine intenţionat, dar nu există nici o certitudine a acestei aprecieri, deoarece intenţiile nu se pot ghici cu o precizie de 100%. Există multe cauze posibile ale agresiunii şi nici un stat nu poate şti dacă altul nu este cumva motivat de una dintre ele. Mai mult, intenţiile se pot schimba rapid, astfel încât un stat poate avea intenţii bune într-o zi şi rele în ziua următoare. Nesiguranţa este de neevitat – cu alte cuvinte, statele nu pot fi sigure că alte state nu au şi o capacitate militară ofensivă, şi intenţii agresive.

A patra ipoteză afirmă că supravieţuirea este motivul de bază al comportamentului statelor. Ele vor să-şi menţină suveranitatea. A cincea susţine că statele raţionează strategic despre cum pot supravieţui în sistemul internaţional. Ele raţionează instrumental. Cu toate acestea, pot greşi uneori, deoarece operează într-o lume a informaţiei imperfecte, unde adversarii potenţiali sunt stimulaţi să-şi prezinte în mod eronat puterea sau slăbiciunea şi să-şi ascundă obiectivele reale.

Nici una dintre aceste ipoteze nu garantează faptul că statele vor avea un comportament competitiv. În realitate, presupunerea fundamentală referitoare la motive este aceea că statele îşi propun numai să supravieţuiască, ele având un scop defensiv[14]. Împreună, aceste cinci ipoteze pot stimula statele să gândească şi uneori să se comporte agresiv. În particular, rezultă trei tipare principale de comportament.

În primul rând, statele din sistemul internaţional se tem unele de altele. Ele se privesc reciproc cu suspiciune şi se tem că războiul ar putea fi iminent. Ele anticipează pericolele. Astfel, există puţină încredere între state. Deşi nivelul de teamă dintre state diferă, el nu poate fi niciodată nesemnificativ[15]. Explicaţia acestei temeri este că, într-o lume în care statele au capacitatea de a se ataca reciproc şi în care ar putea avea motive să facă acest lucru, orice stat înclinat să supravieţuiască trebuie să aibă cel puţin suspiciuni faţă de altele şi să nu le acorde cu uşurinţă încrederea. Dacă mai presupunem că nu există o autoritate centrală de la care statul ameninţat să poată cere ajutor, statele vor avea şi mai multe motive să se teamă unele de celelalte. Mai mult, cu excepţia interesului posibil al terţilor, nu există alt mecanism de pedepsire a agresorului. Deoarece este atât de greu de descurajat potenţialii atacatori, statele au motive justificate să se pregătească de război.

Consecinţele posibile ale faptului de a cădea victimă agresiunii ilustrează în continuare de ce teama este o forţă importantă în politica mondială. Statele nu concurează ca şi cum politica internaţională ar fi o simplă piaţă. Competiţia politică dintre state este mult mai periculoasă decât relaţiile economice ; ea poate conduce la război, iar acesta înseamnă

---

14. După cum am arătat, Morgenthau susţine că statele aspiră în mod natural către putere şi vor fi, în consecinţă, inerent ofensive. Argumentul nostru este că statele pornesc de la motive defensive, dar sunt forţate să gândească şi uneori să se comporte ofensiv din cauza structurii sistemului internaţional.
15. Ideea este ilustrată de reacţia Marii Britanii şi Franţei faţă de reunificarea Germaniei, după încheierea Războiului Rece. În ciuda faptului că aceste trei state au fost aliate cel puţin 45 de ani, atât Marea Britanie, cât şi Franţa au început imediat să se gândească la pericolele pe care le-ar crea o Germanie unită. Vezi David Garnham, „European Defense Cooperation : The 1990s and Beyond", în Dale L. Smith, James Lee Ray (eds.), *The 1992 Project and the Future of Integration in Europe* (M.E. Sharpe, Armonk, NZ, 1993), pp. 202-205 ; Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (HarperCollins, New York, 1993), capitolele 25-26.

adesea masacre în masă pe câmpul de luptă şi chiar în rândul civililor. În cazuri extreme, el poate duce la distrugerea totală a unui stat. Consecinţele oribile ale războiului ar putea determina uneori statele să se considere nu numai concurenţi, ci şi rivali de moarte.

În al doilea rând, fiecare stat din sistemul internaţional încearcă să-şi asigure propria supravieţuire. Întrucât celelalte state sunt ameninţări potenţiale şi nu există o autoritate supremă care să le salveze de pericole, statele nu pot depinde de alte state pentru securitatea lor. Fiecare tinde să se considere singur şi vulnerabil şi încearcă deci să-şi asigure supravieţuirea. După cum spunea Kenneth Waltz, statele operează într-un sistem de „autoajutorare". Acest accent nu exclude însă formarea alianţelor[16]. Dar alianţele sunt doar temporare, de convenienţă, partenerul de astăzi putând fi adversarul de mâine, iar inamicul actual putând deveni partener în viitor. Statele ce acţionează într-o lume de autoajutorare trebuie să se comporte tot timpul în funcţie de propriul interes, deoarece este bine să fii egoist într-un asemenea mediu. Acest lucru este valabil pe termen scurt, dar şi pe termen lung, deoarece, dacă un stat pierde pe termen scurt, el s-ar putea să nu mai supravieţuiască pentru a se bucura de câştigurile viitoare.

În al treilea rând, statele din sistemul internaţional încearcă să-şi maximizeze poziţia de putere faţă de alte state[17]. Motivul este simplu : cu cât avantajul militar al unui stat faţă de altele este mai mare, cu atât securitatea sa creşte. Fiecare ar dori să fie cea mai de temut putere militară din sistem, deoarece acesta este cel mai bun mijloc de a-şi asigura supravieţuirea într-o lume foarte periculoasă. Această logică produce puternice stimulente pentru a profita de alte state, inclusiv pentru a declanşa războaie, dacă circumstanţele o permit, iar victoria pare probabilă. Scopul este de a dobândi o putere militară superioară, în dauna potenţialilor rivali. Rezultatul ideal ar fi hegemonia în sistem. Supravieţuirea ar fi deci aproape garantată.

Toate statele sunt influenţate de această logică – nu numai că ele caută ocazii de a profita unul de celălalt, ci încearcă şi să se asigure că alte state nu profită de ele[18]. Cu alte cuvinte, statele sunt atât ofensive, cât şi defensive. Ele însele iau în calcul cuceririle şi contrabalansează agresorii ; acest lucru conduce inevitabil la o lume caracterizată printr-o competiţie constantă pentru securitate, în care oricând este posibil să se declanşeze un război. Dacă este definită ca o stare de linişte sau de înţelegere reciprocă, pacea nu are şanse să se instaureze.

---

16. Vezi Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1987).
17. Există păreri diferite printre realişti în ceea ce priveşte această problemă. Unii susţin că statele sunt în principal interesate de menţinerea balanţei existente a puterii, nu de maximizare. Pentru exemple ale acestui „realism defensiv", care contrazice „realismul ofensiv", vezi Joseph M. Grieco, „Anarchy and the Limits of Cooperation : A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, vol. 42, nr. 3, pp. 498-500 ; Jack L. Snyder, *Myths of Empire : Domestic Politics and International Ambition* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1991), pp. 10-13 şi Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 126-127. Vezi şi Fareed Zakaria, „Realism and Domestic Politics : A Review Essay", *International Security*, vol. 17, nr. 1 (vara 1992), pp. 190-196. Morgenthau este tot un realist ofensiv. În ciuda acestui dezacord, toţi realiştii cred că statele sunt foarte interesate de balanţa de putere relativă.
18. Vezi Walt, *Origins of Alliances*.

Cooperarea într-o lume realistă

Deşi realismul descrie o lume în esenţă competitivă, există totuşi cooperare între state. Cooperarea este însă uneori greu de realizat şi întotdeauna greu de menţinut. Doi factori inhibă cooperarea : consideraţiile privind câştigurile relative şi preocuparea faţă de înşelăciune[19].

Statele care doresc să coopereze trebuie să ia în calcul distribuţia profiturilor între ele. Ele pot face acest lucru în două feluri. Pot gândi în termenii câştigurilor absolute, concentrându-se asupra maximizării propriului profit şi ignorând beneficiile sau pierderile celorlalţi. Fiecăruia îi pasă de ceilalţi doar în măsura în care comportamentul lor îi afectează şansele de a-şi atinge profitul maxim. Statele pot gândi şi în termeni de câştiguri relative, ceea ce înseamnă că fiecare ia în calcul nu numai câştigul său individual, ci şi cât de bine se descurcă în comparaţie cu cealaltă tabără.

Deoarece statele lumii realiste sunt preocupate de balanţa de putere, când se gândesc la cooperare, ele trebuie să fie motivate în primul rând de preocuparea faţă de câştigurile relative. Deşi orice stat doreşte să-şi maximizeze câştigurile absolute, este mai important să se asigure că se descurcă mai bine sau cel puţin nu mai prost decât celălalt stat din cadrul oricărui acord. Totuşi, cooperarea este mai greu de realizat atunci când statele se bazează pe o logică a câştigului relativ mai degrabă decât pe cea a câştigului absolut. Asta deoarece statele preocupate de câştigurile absolute nu trebuie decât să se asigure că plăcinta se măreşte şi că primesc cel puţin o porţie, în timp ce statele interesate de câştigurile relative trebuie să fie atente şi la felul în care este împărţită plăcinta.

Şi problema trişatului limitează cooperarea. Deseori statele ezită să încheie acorduri de cooperare de teamă că partenerul îi va înşela şi va obţine un avantaj relativ. Există un „risc special de defectare" în domeniul militar, deoarece natura armamentului permite o schimbare rapidă a balanţei de putere. O asemenea evoluţie ar putea crea ocazia ca statul trişor să-l înfrângă decisiv pe cel înşelat[20].

Cu toate aceste bariere, statele cooperează într-o lume realistă. De exemplu, logica balanţei de putere deseori le determină să formeze alianţe şi să colaboreze împotriva inamicilor comuni. Ele cooperează uneori pentru a distruge un stat, cum au făcut germanii şi sovieticii în 1939, în ceea ce priveşte Polonia[21]. Atât rivalii, cât şi aliaţii cooperează. La urma urmei, se pot încheia acorduri ce reflectă în mare distribuţia puterii şi compensează îngrijorarea legată de înşelăciune. Diferitele tratate de control al armamentului semnate de superputeri în timpul Războiului Rece ilustrează acest lucru.

Concluzia este că totuşi cooperarea poate avea loc, într-o lume ce are competiţia în centrul său, în care statele au stimulente puternice pentru a profita de alte state. Ideea este ilustrată de politica europeană în cele patru decenii de dinaintea primului război mondial. A existat multă cooperare între marile puteri, dar acest lucru nu le-a oprit să declanşeze războiul în 1914[22].

19. Vezi Grieco, „Anarchy and the Limits of Cooperation".
20. Charles Lipson, „International Cooperation".
21. Randall L. Schweller, „Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", *International Security*, vol. 19, nr. 1 (vara 1994), pp. 72-107.
22. Vezi John Maynard Keyners, *The Economic Consequences of the Peace* (Penguin Books, New York, 1988), capitolul 2 şi J.M. Roberts, *Europe, 1880-1945* (Longman, Londra, 1970), pp. 239-241. A existat şi o cooperare economică importantă între Statele Unite şi Uniunea Sovietică în al doilea război mondial, dar aceasta nu a împiedicat declanşarea Războiului Rece, la scurt timp după victoria asupra Germaniei şi Japoniei.

Instituţiile într-o lume realistă

Realiştii recunosc, de asemenea, că uneori statele acţionează prin intermediul instituţiilor. Ei cred însă că respectivele reguli reflectă calculele interesate ale statelor, fundamentate în principal pe distribuţia internaţională a puterii. Statele dominante creează şi configurează instituţiile pentru a-şi menţine sau chiar a-şi spori puterea. Din această perspectivă, ele sunt în esenţă „arene de acţiune pentru relaţiile de putere"[23]. Pentru realişti, cauzele războiului şi ale păcii sunt mai ales funcţii ale balanţei de putere, iar instituţiile reflectă pe larg distribuţia puterii în sistem. Pe scurt, balanţa de putere este variabila independentă care explică războiul; instituţiile sunt doar variabile intermediare.

NATO oferă un bun exemplu de gândire realistă relativ la instituţii. Ea face parte din această categorie şi a jucat cu siguranţă un rol în împiedicarea declanşării celui de-al treilea război mondial şi în victoria Occidentului în Războiul Rece. Cu toate acestea, NATO a fost în principal o manifestare a distribuţiei bipolare a puterii în Europa în timpul Războiului Rece, iar balanţa de putere, nu NATO în sine a menţinut stabilitatea pe continent. Alianţa a fost în esenţă un instrument american pentru gestionarea puterii în faţa ameninţării sovietice. Acum, odată cu prăbuşirea Uniunii Sovietice, realiştii argumentează fie că NATO va dispărea, fie că va fi reconfigurată în funcţie de noua distribuţie a puterii[24]. Alianţa nu poate rămâne la fel ca în timpul Războiului Rece.

Variante ale teoriilor instituţionaliste

Există trei teorii instituţionaliste, fiecare oferind argumente despre modul în care instituţiile reduc riscul războiului şi favorizează pacea[25]. Cea mai puţin ambiţioasă teorie este instituţionalismul liberal. Nu abordează direct importanta problemă a modalităţilor de a împiedica declanşarea unui război, ci se concentrează asupra explicării motivelor pentru care cooperarea economică dintre state şi cea legată de mediul înconjurător sunt mai probabile decât admit realiştii. O mai bună colaborare în aceste domenii se presupune că ar reduce probabilitatea războiului, deşi instituţionaliştii liberali nu explică şi motivul. Teoria se bazează pe presupunerea că înşelăciunea este principala piedică în calea cooperării internaţionale, iar soluţia o reprezintă instituţiile. Scopul este crearea unor reguli care să constrângă statele, dar nu se contestă afirmaţia fundamentală a realismului conform căreia statele sunt actori autointeresaţi.

---

23. Tony Evans şi Peter Wilson, „Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 21, nr. 3 (iarna 1992), p. 330.
24. Vezi Gunther Hellman şi Reinhard Wolf, „Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO", *Security Studies*, vol. 3, nr. 1 (toamna 1992), pp. 3-43.
25. În ciuda acestor diferenţe dintre teoriile instituţionaliste, adepţii fiecăreia fac deseori referiri favorabile la celelalte teorii şi par, în consecinţă, să recunoască că toate trei sunt incluse într-un corp teoretic instituţionalist, care porneşte de la contestarea realismului, ca principal punct de referinţă. Vezi, de pildă: Charles A. Kupchan şi Clifford A. Kupchan, „Concerts, Collective Security, and the Future of Europe", *International Security*, vol. 16, nr. 1 (vara 1991), pp. 114-161 şi Ruggie, „Multilateralism", pp. 561-598.

Securitatea colectivă se confruntă direct cu problema modalităţilor de prevenire a războiului. Teoria porneşte de la presupunerea că forţa va juca un rol important în politica mondială şi că statele trebuie să se protejeze împotriva potenţialilor agresori. Ameninţarea conflictului poate fi însă mult redusă criticând gândirea realistă despre state şi punând în loc trei norme antirealiste. Mai întâi, statele ar trebui să respingă ideea utilizării forţei pentru a schimba statu-quoul. În al doilea rând, pentru a face faţă statelor care încalcă norma şi ameninţă cu războiul sau chiar îl declanşează, statele responsabile nu trebuie să se comporte în funcţie de propriul interes îngust. Mai curând, ele trebuie să reziste tentaţiei de a reacţiona în orice mod care le-ar maximiza câştigurile individuale şi să se coalizeze automat pentru a confrunta agresorul cu ameninţarea unei forţe copleşitoare. În al treilea rând, statele trebuie să aibă încredere că şi celelalte vor renunţa într-adevăr la agresiune. Trebuie să creadă şi că alte state le vor ajuta dacă vor ajunge ţinta agresiunii.

Teoria critică este cea mai ambiţioasă dintre toate, scopurile sale finale fiind transformarea fundamentală a naturii politicii internaţionale şi apariţia unei lumi în care există nu numai o mai bună cooperare între state, ci şi o pace autentică. Ca şi securitatea colectivă, dar spre deosebire de instituţionalismul liberal, teoria critică provoacă direct gândirea realistă privind comportamentul egoist al statelor. Argumentaţia rezultă din ipoteza că ideile şi discursul – modul cum gândim şi vorbim despre politica internaţională – sunt forţele motoare ale acţiunii statelor. Respinge fără drept de apel afirmaţia realistă conform căreia comportamentul statului este în mare parte o funcţie a unei anumite structuri din lumea exterioară. Pentru teoreticienii critici, ideile modelează în mod fundamental lumea materială şi, în consecinţă, modalitatea de a revoluţiona politica internaţională este schimbarea radicală a modului cum vorbesc şi gândesc indivizii despre politica mondială. Intelectualii, mai ales teoreticienii critici, joacă un rol-cheie în proces...

Erori ale logicii de cauzalitate

Există o greşeală fundamentală în raţionamentul instituţionalist liberal, chiar şi atunci când este vorba despre chestiuni economice. Teoria este corectă în ceea ce priveşte faptul că trişatul poate fi un obstacol serios în calea cooperării. Ea ignoră însă cealaltă barieră majoră: consideraţiile despre câştigurile relative. După cum a arătat Joseph Grieco, adepţii săi presupun că statele nu sunt preocupate de câştigurile relative, ci de cele absolute[26].

26. Vezi Grieco, „Anarchy and the Limits of Cooperation". Alte lucrări ale autorului legate de subiect includ: „Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model", *The Journal of Politics*, vol. 50, nr. 3 (august 1988), pp. 600-624; *Cooperation Among Nations: Europe, America and the Non-Tariff Barriers to Trade* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1990) şi „Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory", în Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism*, pp. 301-338. Efectul revelator al criticii lui Grieco este reflectat în *ibid.*, organizat în esenţă în jurul dezbaterii câştiguri relative *versus* câştiguri absolute, o problemă căreia i s-a acordat prea puţină atenţie înainte ca Grieco s-o analizeze în citatul său articol din 1988. Problema a fost dezbătută de alţi doi cercetători înaintea lui Grieco. Vezi Joanne Gowa, „Anarchy, Egoism and Third Images: The Evolution of Cooperation and International Relations", *International Organization*, vol. 40, nr. 1 (iarna 1986) şi Oran R. Young, „International Regimes: Toward a New Theory of Institutions", *World Politics*, vol. 39, nr. 1 (octombrie 1986), pp. 118-119.

Keohane a recunoscut acest lucru în 1993 : „Grieco a adus o contribuţie fundamentală atrăgând atenţia asupra problemei câştigurilor relative, un subiect ignorat mai ales de comentatorii liberali sau neoliberali ai economiei mondiale”[27].

Această omisiune este revelată de presupusa ordine a preferinţelor din Dilema Prizonierului : fiecare stat este preocupat de modul în care strategia oponentului său îi va afecta propriile câştiguri (absolute), dar nu de cât de mult câştigă una dintre tabere faţă de cealaltă. Cu alte cuvinte, fiecare doreşte pur şi simplu să facă cea mai bună afacere din punctul său de vedere şi nu este atent la cât de bine se descurcă ceilalţi[28]. Cu toate acestea, instituţionaliştii liberali nu pot ignora consideraţiile privind câştigurile relative, deoarece presupun că statele sunt actori egoişti într-un sistem anarhic şi recunosc că puterea militară contează pentru state. O teorie care acceptă explicit ipotezele de bază ale realismului – cum face aceasta – trebuie să se confrunte cu problema câştigurilor relative, dacă speră să dezvolte o explicaţie corectă a motivelor pentru care statele cooperează.

Se poate anticipa replica instituţionaliştilor liberali că logica respectivă se aplică numai domeniului securităţii, pe când cea a câştigurilor absolute se referă la cooperarea economică şi în ceea ce priveşte mediul înconjurător. Dat fiind faptul că sunt preocupaţi în principal de explicarea cooperării în ultimele două sectoare, neincluderea în teorie a preocupărilor privind câştigurile relative nu contează.

Această argumentare are două puncte slabe. Întâi, dacă trişatul ar fi singurul obstacol important în calea cooperării, instituţionaliştii liberali ar putea argumenta că teoria lor se aplică economiei, nu domeniului militar. Adepţii teoriei chiar susţin acest lucru. Totuşi, din momentul în care sunt incluse în ecuaţie consideraţiile privind câştigurile relative, devine imposibil de trasat o linie de demarcaţie clară între subiectele economice şi cele militare, mai ales deoarece puterea armată este dependentă de cea economică. Dimensiunea relativă a economiei unui stat are consecinţe profunde asupra poziţiei în balanţa de putere internaţională. În consecinţă, preocupările legate de câştigurile relative trebuie luate în calcul din raţiuni de securitate, atât în ceea ce priveşte domeniul economic, cât şi cel militar. Separarea de care se folosesc instituţionaliştii liberali pentru a preciza când se aplică teoriile lor nu are o mare utilitate, atunci când admitem că statele sunt preocupate de câştigurile relative[29].

---

27. Robert O. Keohane, „Institutional Theory and the Realist Challenge”, în Baldwin (ed.) *Neorealism and Neoliberalism*, p. 283. Când instituţionaliştii liberali şi-au dezvoltat teoria la jumătatea anilor ’80, nu au presupus explicit că statele urmăresc câştiguri absolute. Există de fapt puţine dovezi că ei au reflectat asupra distincţiei dintre câştigurile relative şi cele absolute. Cu toate acestea, presupunerea că statele urmăresc obiective absolute, nu relative era implicită în scrierile lor.
28. Lipson scrie : „În forma sa cea mai simplă, dilema prizonierului implică doi jucători. Se presupune că fiecare este egoist, maximizându-şi utilitatea, pe baza forţelor proprii, o presupunere care, evident, se aseamănă cu viziunea realistă despre relaţiile dintre state în politica internaţională” – Lipson, „International Cooperation”, p. 2. Totuşi, realiştii nu acceptă această concepţie asupra politicii internaţionale şi, deloc surprinzător, au pus sub semnul întrebării relevanţa jocului (cel puţin în forma lui simplă) pentru explicarea unei mari părţi a relaţiilor internaţionale. Vezi Gowa, „Anarchy, Egoism and Third Images” ; Grieco, „Realist Theory and the Problem of International Cooperation” şi Stephen Krasner, „Global Communications and National Power”, *World Politics*, vol. 43, nr. 3 (aprilie 1991), pp. 336-366.
29. Gândirea mea în această privinţă a fost profund influenţată de scrisoarea pe care Sean Lynn-Jones mi-a trimis-o pe 19 iunie 1994.

În al doilea rând, există raționamente nonrealiste (care nu se referă la chestiuni de securitate) ce ar putea explica de ce sunt statele preocupate de câștigurile relative. Teoria comerțului strategic oferă, de exemplu, o argumentare economică propriu-zisă în acest sens[30]. Ea afirmă că statele ar trebui să-și susțină firmele pentru a dobândi un avantaj comparativ față de firmele țărilor rivale, deoarece este cel mai bun mod de a asigura prosperitatea economică națională. Există și o logică psihologică, prezentând indivizii ca fiind preocupați de felul în care se descurcă ei (sau statul lor) în cadrul unui acord de cooperare, nu din rațiuni materiale, ci deoarece a te compara cu ceilalți face parte din natura umană[31].

Un alt posibil contraargument al instituționaliștilor liberali este că soluționarea problemei trișatului face irelevantă problema câștigurilor relative. Dacă statele nu se pot înșela reciproc, nu trebuie să se teamă unele de celelalte și nici să fie interesate de puterea relativă. Problema argumentului este totuși că, deși problema înșelăciunii ar fi rezolvată, statele tot ar trebui să se preocupe de câștigurile relative, deoarece diferențele de profit pot fi transpuse în avantaje militare, utilizabile pentru coerciție sau agresiune. Iar în sistemul internațional, statele au uneori interese conflictuale care conduc la agresiune.

Există dovezi empirice că în timpul Războiului Rece considerațiile legate de câștigurile relative au contat chiar și în relațiile economice dintre democrațiile industrializate dezvoltate din Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Nu ar trebui să ne așteptăm ca beneficiile comparative să conteze aici : Statele Unite constituiau o superputere care nu avea de ce să se teamă din punct de vedere militar de celelalte state din OCDE, țări care probabil nu ar fi folosit avantajul relativ pentru a amenința SUA[32]. Mai mult, membrii OCDE erau aliați importanți ai americanilor în timpul Războiului Rece, în consecință Statele Unite câștigau din punct de vedere strategic atunci când dimensiunile și forța lor creșteau substanțial.

Cu toate acestea, câștigurile relative par să fi contat în relațiile economice dintre statele industriale avansate. Să luăm în discuție trei studii importante. Stephen Krasner a studiat eforturile de cooperare în diferite sectoare ale industriei internaționale de comunicații. El a descoperit că statele nu erau aproape deloc preocupate de trișat, fiind însă profund îngrijorate de câștigurile relative, ceea ce l-a condus la concluzia că instituționalismul liberal „nu este relevant pentru comunicațiile globale". Grieco a analizat eforturile americane și ale Comunității Europene de a implementa sub auspiciile GATT

30. Pentru o scurtă analiză a teoriei comerțului strategic, vezi Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1987), pp. 215-221. Cel mai des citat autor este Paul R. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics* (MIT Press, Cambridge, MA, 1986).
31. Vezi Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (Basic Books, New York, 1984), pp. 110-113.
32. Grieco susține în *Cooperation Among Nations* că logica realistă s-ar aplica aici. Robert Powell arată însă că „în contextul negocierilor dintre Comunitatea Europeană și Statele Unite... este greu să atribuim preocuparea pentru câștigurile relative efectelor pe care o pierdere relativă le poate avea asupra probabilității de supraviețuire" – Robert Powell, „Absolute and Relative Gains in International Relations Theory", *American Political Science Review*, vol. 85, nr. 4 (decembrie 1991), p. 1319, nota 26. Sunt de acord cu Powell. Este evident din răspunsul lui Grieco la afirmațiile lui Powell că Grieco include tipuri de logică nonmilitară, precum teoria comerțului strategic, în realism, în timp ce Powell și cu mine nu facem acest lucru. Vezi părerile lui Grieco în „The Relative-Gains Problem for International Relations", *American Political Science Review*, vol. 87, nr. 3 (septembrie 1993), pp. 733-735.

acordurile referitoare la barierele nontarifare în calea comerţului. El a descoperit că succesul nu a depins de preocuparea legată de înşelăciune, ci a fost influenţat în principal de interesul faţă de distribuţia câştigurilor. În mod asemănător, Michael Mastanduno a descoperit că preocuparea pentru câştigurile relative a fost un factor important în modelarea politicii Statelor Unite faţă de Japonia în trei cazuri : avionul de vânătoare FSX, sateliţii şi televiziunea de înaltă rezoluţie[33].

Nu sugerez că preocupările pentru câştigurile relative fac imposibilă cooperarea ; argumentul meu este pur şi simplu că ele reprezintă un obstacol serios în calea cooperării şi deci trebuie luate în calcul atunci când dezvoltăm o teorie a cooperării între state. Ideea este aparent acceptată de instituţionaliştii liberali. Keohane, de pildă, recunoaşte că a făcut „o greşeală majoră subestimând chestiunile distributive şi complexităţile pe care ele le creează pentru cooperarea internaţională"[34].

Poate fi instituţionalismul liberal corectat ?

Instituţionaliştii liberali trebuie să rezolve două probleme, dacă vor să-şi remedieze teoria. Mai întâi, pot instituţiile să faciliteze cooperarea atunci când statele sunt în mod serios preocupate de câştigurile relative sau instituţiile contează numai când statele pot să ignore consideraţiile legate de acest tip de câştiguri şi să se concentreze asupra celor absolute ? Nu am găsit vreo dovadă că ei cred că instituţiile încurajează colaborarea atunci când statele sunt profund preocupate de câştigurile relative. Ei recunosc aparent că teoria lor se aplică atunci când considerentele respective sunt foarte puţin sau deloc importante[35]. Astfel, a doua întrebare este : când nu sunt statele preocupate de câştigurile relative ? Răspunsul la această întrebare ar defini aria de aplicabilitate a teoriei instituţionalismului liberal.

Instituţionaliştii liberali nu s-au preocupat de acest subiect în mod sistematic ; în consecinţă, orice evaluare a eforturilor de corectare a teoriei lor trebuie să fie preliminară. Există un răspuns complex al lui Keohane la lucrarea iniţială a lui Grieco despre câştigurile relative şi două studii în replică la acelaşi autor semnate de Robert Powell şi Duncan Snidal, pe care Keohane şi alţi instituţionalişti liberali le consideră exemplare pentru modul cum gândesc ei problema câştigurilor relative[36].

---

33. Krasner, „Global Communications and National Power", pp. 336-366 ; Grieco, *Cooperation Among Nations*, şi Michael Mastanduno, „Do Relative Gains Matter ? America's Response to Japanese Industrial Policy", *International Security*, vol. 16, nr. 1 (vara 1991), pp. 73-113. Vezi şi Jonathan B. Tucker, „Partners and Rivals : A Model of International Collaboration in Advanced Technology", *International Organization*, vol. 45, nr. 1 (iarna 1991), pp. 83-120.
34. Keohane, „Institutional Theory and the Realist Challenge", p. 292.
35. De exemplu, Keohane scria, după ce a luat cunoştinţă de argumentele lui Grieco despre câştigurile relative : „În anumite condiţii specifice – când interesele comune sunt reduse şi câştigurile relative sunt deci foarte importante pentru state –, teoria neoliberală se aşteaptă ca neorealismul să explice elementele comportamentului statal" – Keohane, *International Institutions and State Power*, pp. 15-16.
36. Keohane, „Institutional Theory and the Realist Challenge", pp. 269-300 ; Powell, „Absolute and Relative Gains", pp. 1303-1320 şi Duncan Snidal, „Relative Gains and the Pattern of International Cooperation", *American Political Science Review*, vol. 85, nr. 3 (septembrie 1991), pp. 701-726. Vezi şi Powell, „Anarchy in International Relations Theory : The Neorealist-Neoliberal Debate", *International Organization*, vol. 48, nr. 2 (primăvara 1994),

Powell şi Snidal oferă argumente diferite în ceea ce priveşte situaţiile în care consideraţiile despre câştigurile relative sunt reduse. Cu toate acestea, argumentele amândurora sunt în esenţă realiste[37]. Nici unul dintre studii nu analizează modul cum ar putea instituţiile să faciliteze cooperarea şi ambele explicaţii sunt construite în jurul unor concepte realiste familiare.

La originea argumentaţiei lui Powell stă bine-cunoscutul echilibru ofensiv-defensiv, devenit renumit datorită lucrărilor lui Robert Jervis, George Quester, Jack Snyder şi Stephen Van Evera[38]. Powell susţine că preocuparea pentru câştigurile relative contează puţin şi că statele acţionează în conformitate cu instituţionalismul liberal atunci când ameninţarea unui război este redusă şi „recurgerea la forţă nu mai este o problemă"[39]. Se ajunge la această situaţie atunci când costul agresiunii este mare, ceea ce este, la rândul său, o funcţie a „constrângerilor impuse de tehnologia războiului"[40]. Cu alte cuvinte, când armamentele dominante favorizează ofensiva, atunci costul războiului este scăzut şi consideraţiile legate de câştigurile relative vor fi intense. În aceste condiţii, instituţiile nu pot stimula prea mult cooperarea. Totuşi, atunci când predomină tehnologia defensivă, costul iniţierii agresiunii este mare şi problema câştigurilor relative e atenuată, ceea ce le permite instituţiilor să faciliteze cooperarea.

Snidal afirmă că preocupările legate de câştigurile relative ar putea să nu conteze prea mult pentru state nici chiar în cazul în care ele s-ar confrunta cu o ameninţare serioasă a războiului. Conceptul său fundamental este distribuţia puterii în sistemul internaţional[41]. Mai precis, el susţine că într-un sistem multipolar, unde mai multe state au o putere aproximativ egală, ele nu se vor preocupa prea mult de beneficiile relative. Creşterea numărului de state din sistem scade interesul pentru câştigurile relative. „Motivul este că existenţa mai multor actori creşte posibilităţile de protecţie prin formarea unor coaliţii ;

---

pp. 313-344 ; Snidal, „International Cooperation among Relative Gains Maximizers", *International Studies Quarterly*, vol. 35, nr. 4 (decembrie 1991), pp. 387-402 ; şi contribuţiile lui Powell şi Snidal în „The Relative-Gains Problem for International Relations", pp. 735-742.

37. Vezi Sean Lynn-Jones, „Comments on Grieco, Realist Theory and the Relative Gains Problem in International Cooperation : Developments in the Debate and the Prospects for Future Research", document nepublicat, 10 decembrie 1992.
38. Robert Jervis, „Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, nr. 30 (ianuarie 1978), pp. 167-214 ; George H. Quester, *Offense and Defense in the International System* (John Wiley, New York, 1977) ; Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive : Military Decision Making and the Disasters of 1914* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1984) ; şi Stephen Van Evera, „The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War", *International Security*, vol. 9, nr. 1 (vara 1994), pp. 58-107.
39. Powell, „Absolute and Relative Gains", p. 1314 ; vezi şi p. 1311.
40. *Ibid*., p. 1312. Powell nu foloseşte sintagma *echilibru ofensiv-defensiv* în articolul său.
41. Deşi argumentele de bază ale lui Snidal privind distribuţia puterii se încadrează foarte bine în tradiţia realistă (de fapt, le regăsim şi la Grieco, într-o formă prescurtată, în „Anarchy and the Limits of Cooperation", p. 506), modelul formal elaborat de el porneşte de la ipoteza nonrealistă conform căreia „beneficiile cooperării sunt proporţionale cu dimensiunea statelor implicate şi sunt împărţite egal între state" – Snidal, „Relative Gains", p. 715. Această presupunere elimină, în esenţă, posibilitatea diferenţelor dintre câştiguri şi, în consecinţă, elimină problema câştigurilor relative. Pentru o analiză în acest sens, vezi contribuţia lui Grieco în „The Relative-Gains Problem for International Relations", pp. 729-733.

şi, în general, cu cât potenţialii duşmani ai cuiva sunt mai dezbinaţi, cu atât acesta se bucură de un grad mai mare de securitate"[42]. Totuşi, el admite că „ipoteza câştigurilor relative... are consecinţe importante pentru situaţiile cu doi actori şi, atunci când numărul lor este mic sau există importante asimetrii între mai mulţi participanţi, aceasta poate să modifice concluziile modelului câştigurilor absolute"[43].

Rezultă trei concluzii din analiza eforturilor instituţionaliştilor liberali de a soluţiona problema. În primul rând, chiar dacă acceptăm argumentele lui Powell şi Snidal privind cazurile în care statele ignoră în mare calculele câştigurilor relative, acestea sunt destul de rare în lumea reală. Powell ar căuta o lume în care să domine tehnologia defensivă. Totuşi, este foarte greu de distins între armamentul ofensiv şi cel defensiv, iar autorul nu ne este de nici un ajutor aici[44]. Armele nucleare constituie o excepţie ; ele sunt defensive în situaţia distrugerii reciproce asigurate[45]. Totuşi, deţinerea de către superputeri a unor arsenale masive în timpul Războiului Rece nu le-a oprit să se angajeze într-o intensă competiţie pentru securitate în care câştigurile relative au contat mult. Foarte important, Powell nu oferă nici un argument istoric în favoarea tezei sale. Snidal ar căuta o lume multipolară cu un număr mare de puteri relativ egale. În istorie regăsim însă sisteme multipolare cu doar câteva mari puteri – de obicei, cinci sau şase – şi deseori cu importante asimetrii între ele. Snidal nu prezintă nici un exemplu istoric de sisteme multipolare în care marile puteri au ignorat, în mare, consideraţiile privind câştigurile relative[46].

În al doilea rând, instituţionalismul liberal are puţine de spus în legătură cu raţiunile pentru care statele se preocupă de câştigurile relative. Adepţii teoriei au ales în schimb să se bazeze pe două explicaţii realiste : echilibrul ofensiv-defensiv şi distribuţia puterii în

---

42. Snidal, „Relative Gains", p. 716.
43. *Ibid*., p. 702.
44. Există un consens general asupra ideii că armele defensive fac cuceririle dificile şi costisitoare, pe când cele ofensive le favorizează şi le scad costurile. Totuşi, nu există un set de criterii acceptat de toţi pentru a atribui unor arme specifice fie un statut ofensiv, fie unul defensiv. Vezi Marion Boggs, *Attempts to Define and Limit „Aggressive" Armament in Diplomacy and Strategy* (University of Missouri, Columbia, MO, 1941) ; Jack Levy, „The Offensive/Defensive Balance of Military Technology : A Theoretical and Historical Analysis", *International Studies Quarterly*, vol. 28, nr. 2 (iunie 1984), pp. 219-238 ; John J. Mearsheimer, *Conventional Deterrence* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1983), pp. 25-27 ; şi Jonathan Shimshoni, „Technology, Military Advantage and World War I : A Case for Military Entrepreneurship", *International Security*, vol. 15, nr. 3 (iarna 1990/1991), pp. 187-215.
45. Vezi Shai Feldman, *Israeli Nuclear Deterrence : A Strategy for the 1980s* (Columbia University Press, New York, 1982), pp. 45-49 ; Charles Glaser, *Analyzing Strategic Nuclear Policy* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1990) ; Jervis, „Cooperation under the Security Dilemma" ; Stephen Van Evera, *Causes of War*, vol. II : *National Misperceptions and the Origins of War* (în curs de apariţie), capitolul 13 [volum apărut cu subtitlul *Structures of Power and the Roots of International Conflict*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1999].
46. Keohane analizează de fapt perspectivele stabilităţii în Europa după Războiul Rece în răspunsul său faţă de Grieco ; vezi Keohane, „Institutional Theory and the Realist Challenge", pp. 284-291. Surprinzător, evaluarea sa optimistă ignoră argumentele lui Powell şi Snidal, deşi la începutul articolului se bazează pe ideile lor pentru a „delimita sfera de aplicabilitate a argumentelor realiste şi instituţionaliste". Vezi *ibid*., p. 276.

sistem. În consecinţă, instituţionalismul liberal nu prea poate fi numit o alternativă teoretică la realism ; ar trebui în schimb să fie considerat ca fiind subordonat acestuia[47].

În al treilea rând, chiar şi în circumstanţele în care logica realistă legată de câştigurile relative nu se aplică, o logică nonmilitară, precum teoria comerţului strategic, ar putea determina statele să gândească în termenii câştigurilor relative. Teoria instituţionalismului liberal ar trebui să confrunte direct aceste tipuri de logică.

Erori ale logicii cauzale

Întâlnim două erori majore în teoria securităţii colective, ambele referindu-se la componenta majoră a încrederii. Securitatea colectivă este o teorie incompletă, deoarece nu oferă o explicaţie satisfăcătoare pentru felul în care statele îşi depăşesc temerile şi ajung să se încreadă unul în celălalt. Realismul susţine că ele se tem deoarece operează într-o lume anarhică, au capacităţi militare ofensive şi nu pot fi niciodată sigure de intenţiile altora. Securitatea colectivă este în general fără răspuns în privinţa primelor două ipoteze realiste, deoarece teoria spune puţin despre anarhie sau despre armamentele ofensive[48]. Totuşi, ia în calcul intenţiile, deoarece primele două norme ale sale cer statelor să nu comită agresiuni, ci doar să se apere. Cu alte cuvinte, statele ar trebui să aibă numai intenţii benigne când pun problema recurgerii la forţa armată.

Teoria recunoaşte însă că unul sau mai multe state ar putea să respingă normele securităţii colective şi să se comporte agresiv. Însuşi scopul unui sistem de securitate colectivă este în cele din urmă acela de a face faţă statelor care au intenţii agresive. De fapt, ea acceptă faptul că nici un stat nu poate fi complet sigur de intenţiile altuia, ceea ce ne aduce înapoi la o lume realistă unde statele au puţine alternative, în afară de a se teme unul de celălalt.

Există şi un al doilea motiv pentru care nu este probabil ca statele să aibă încredere într-un sistem de securitate colectivă : acesta are o serie de cerinţe ridicate – am numărat nouă – ce vor bloca probabil eforturile de a confrunta un agresor printr-o putere preponderentă. După cum remarca Claude, aceasta „presupune îndeplinirea unei reţele de condiţii extraordinar de complexe"[49].

Întâi, pentru a funcţiona, statele trebuie să distingă clar între agresor şi victimă şi apoi să acţioneze împotriva agresorului. Totuşi, într-o criză este uneori greu de stabilit cine încalcă legea şi cine este victima[50]. Încă au loc discuţii aprinse despre care dintre marile puteri

47. Instituţionaliştii liberali nu au fost întotdeauna clari în ceea ce priveşte legătura dintre teoria lor şi realism. De pildă, Keohane face o afirmaţie moderată în *After Hegemony* (p. 14), şi anume că abordarea sa „este o modificare a realismului. Teoriile realiste... trebuie să fie completate, nu înlocuite". Peste câţiva ani a susţinut, mai curajos, că, „în ciuda unor afinităţi cu neorealismul, instituţionalismul neoliberal ar trebui să fie privit ca o şcoală de gândire separată" – Keohane, *International Institutions and State Power*, p. 8. În aceeaşi lucrare, el argumentează însă foarte curajos că „trebuie să înţelegem că instituţionalismul neoliberal nu este numai o alternativă la neorealism, ci-şi propune, de fapt, să şi-l subsumeze" – *ibid*., p. 15.
48. Susţinătorii securităţii colective favorizează de obicei reducerea masivă a armamentelor, dar recunosc şi că statele trebuie să-şi menţină o importantă capacitate ofensivă pentru a sfida un agresor. Din acest motiv, unii autori sugerează că securitatea colectivă poate submina stabilitatea. Vezi Glaser, „Why NATO Is Still Best", pp. 30-33.
49. Claude, *Swords into Plowshares*, p. 250.
50. Vezi Bourquin, *Collective Security*, pp. 295-338.

europene sunt responsabile pentru declanşarea primului război mondial, dacă a existat vreun vinovat. Dispute asemănătoare au existat şi după majoritatea celorlalte războaie.

În al doilea rând, teoria presupune că orice fel de agresiune este un lucru rău. Dar există cazuri în care cucerirea este probabil justificată. De exemplu, sunt multe motive pentru a saluta invazia Cambodgei de către Vietnam, deoarece l-a alungat pe asasinul Pol Pot de la putere.

În al treilea rând, unele state au relaţii foarte prietenoase din raţiuni istorice şi ideologice. Dacă un stat cu prieteni apropiaţi ar fi considerat agresor într-un sistem de securitate colectivă, probabil că ei ar ezita să se alăture coaliţiei împotriva sa. De exemplu, este greu de imaginat că Statele Unite ar utiliza forţa împotriva Marii Britanii sau a Israelului, chiar dacă aceste state ar fi etichetate drept agresori de către comunitatea internaţională.

În al patrulea rând, duşmănia tradiţională dintre state poate complica şi ea eforturile privind securitatea colectivă. Să presupunem că un sistem european de securitate colectivă ar trebui să depindă mult de Germania şi Rusia, cele mai puternice state de pe continent, pentru menţinerea ordinii. Totuşi, ideea că Germania, care a comis masacre şi distrugeri pe tot cuprinsul Europei între 1939 şi 1945, şi Rusia, fostul nucleu al imperiului sovietic, ar menţine ordinea pe continent va provoca în mod sigur rezistenţă din partea altor state europene.

În al cincilea rând, chiar dacă statele ar cădea de acord să reziste în mod automat şi colectiv agresiunii, cu siguranţă ar fi dificil de stabilit contribuţiile. Statele vor avea puternice stimulente să paseze responsabilitatea şi să determine alte state să plătească preţul înfruntării agresorului[51]. În timpul primului război mondial, de exemplu, Marea Britanie, Franţa şi Rusia au încercat fiecare să-şi determine aliaţii să plătească preţul de sânge al înfrângerii Germaniei pe câmpul de luptă[52]. O astfel de evitare a responsabilităţii ar putea submina eforturile de producere a puterii militare necesare pentru ca securitatea colectivă să funcţioneze.

În al şaselea rând, este greu de garantat o reacţie rapidă la agresiune într-un sistem de securitate colectivă. Planificarea este problematică, „deoarece e imposibil de ştiut care vor fi coaliţiile de state în cazul unui conflict"[53]. Există şi probleme importante de coordonare legate de formarea unei mari coaliţii de state pentru a purta un război. Reacţia rapidă devine şi mai problematică dacă statele responsabile trebuie să aibă de-a face cu mai mulţi agresori. Statele Unite au avut nevoie de mai mult de şase luni ca să formeze o coaliţie pentru a elibera Kuwaitul de sub ocupaţia lui Saddam Hussein. Oricât de impresionant a fost efortul americanilor, statele ameninţate probabil nu vor avea mare încredere într-un sistem de securitate colectivă care le transmite că ajutorul este pe drum, dar va sosi la câteva luni după ce ele au fost cucerite.

În al şaptelea rând, probabil că statele vor ezita să se alăture unui efort de securitate colectivă deoarece sistemul transformă orice conflict local în unul internaţional. Statele care observă diversele conflicte de pe glob vor fi, cu siguranţă, tentate să izoleze regiunea

51. Vezi Mancur Olson Jr. şi Richard Zeckhauser, „An Economic Theory of Alliances", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 48, nr. 3 (august 1966), pp. 266-279 şi Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany Between the World Wars* (Cornell University Press, New York, 1984).
52. David French, *British Strategy and War Aims 1914-1916* (Allen & Unwin, Londra, 1986).
53. G.F. Hudson, „Collective Security and Military Alliances", în Herbert Butterfield şi Martin Wight (eds.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1966), p. 177.

şi să împiedice extinderea lor, cum a făcut Occidentul în fosta Iugoslavie[54]. Securitatea colectivă implică însă extinderea, chiar dacă scopul este paşnic.

În al optulea rând, ideea că statele trebuie să răspundă automat la agresiune afectează în mod fundamental suveranitatea statelor şi va fi, în consecinţă, greu de acceptat. Mai ales dacă sunt democraţii, statele îşi vor apăra cu gelozie libertatea de a dezbate dacă trebuie să se confrunte sau nu cu un agresor. Războiul este o afacere mortală, mai ales dacă sunt implicate mari puteri, şi puţine ţări vor să se angajeze dinainte că vor plăti un preţ de sânge imens, atunci când propriile interese nu sunt direct ameninţate.

În al nouălea rând, există contradicţii în ceea ce priveşte atitudinile referitoare la utilizarea forţei ce ridică semne de întrebare asupra disponibilităţii statelor responsabile de a veni cu adevărat în ajutorul unui stat ameninţat. Teoria securităţii colective are la bază ideea că războiul este cu adevărat oribil, deci statele trebuie să renunţe la agresiune. În acelaşi timp, teoria susţine că statele trebuie să fie pregătite şi dispuse să folosească forţa pentru a face faţă agresorilor. Statele responsabile consideră însă războiul atât de respingător, încât ar renunţa la el ; acest lucru naşte îndoieli în legătură cu disponibilitatea lor de a se implica într-un război pentru a opri agresiunile. Într-adevăr, majoritatea susţinătorilor securităţii colective preferă „diplomaţia creativă şi sancţiunile economice" forţei militare atunci când au de-a face cu un stat agresor[55].

Rezumând, statele au nenumărate motive pentru a se îndoi de faptul că securitatea colectivă va funcţiona aşa cum ar trebui atunci când agresiunea pare probabilă. Dacă ar eşua, potenţialele victime vor avea mari probleme, în cazul în care au ignorat consideraţiile legate de balanţa de putere şi au avut încredere în securitatea colectivă. Admiţând acest lucru, este improbabil ca statele să-şi lase soarta în voia altora, ele preferând logica realistă a autoajutorării.

Teoria critică

Adepţii teoriei critice[56] abordează direct modul de menţinere a păcii şi fac afirmaţii îndrăzneţe privind şansele de schimbare a comportamentului statelor[57]. Mai precis, ei au ca scop transformarea sistemului internaţional într-o „societate globală", în care statele să fie ghidate

54. Pentru un exemplu al acestui tip de gândire, vezi Stephen M. Walt, „Collective Security in the Former Soviet Union", în Downs, *Collective Security Beyond the Cold War*, pp. 169-195.
55. Robert C. Johansen, „Lessons for Collective Security", *World Politics*, vol. 8, nr. 3 (vara 1991), p. 562.
56. Teoria critică este o abordare a studiului condiţiei umane care nu se mărgineşte la o anumită disciplină. În realitate, teoria critică a fost dezvoltată şi utilizată pe larg în alte discipline înainte de a pătrunde în domeniul relaţiilor internaţionale la începutul anilor '80. Acest articol nu se concentrează asupra teoriei critice *per se*, ci examinează literatura de specialitate în care ea este aplicată la relaţiile internaţionale. Voi trata aceste lucrări ca pe un corp coerent, deşi există diferenţe, mai ales de accent, între ele. Pentru o discuţie generală, vezi David Held, *Introduction to Critical Theory : Horkheimer to Habermas* (University of California Press, Berkeley, 1980), şi Pauline M. Rosenau, *Post-Modernism and the Social Sciences : Insights, Inroads, and Intrusions* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1992). Vezi şi Pauline M. Rosenau, „Once Again into the Fray : International Relations Confronts the Humanities", *Millennium : Journal of International Studies*, vol. 19, nr. 1 (primăvara 1990), pp. 83-110.
57. Printre lucrările-cheie care aplică teoria critică la relaţiile internaţionale se numără : Richard K. Ashley, „The Poverty of Neorealism", *International Organization*, vol. 38, nr. 2

de „norme ale încrederii şi împărtăşirii". Scopul lor este să arunce competiţia de securitate şi războiul la groapa de gunoi a istoriei şi să creeze în loc un autentic „sistem de pace"[58].

Teoreticienii respectivi îşi iau foarte în serios ideile. De fapt, ei cred că discursul sau felul în care gândim şi vorbim despre lume modelează în mare măsură practica. În mare, ideile sunt forţa motrice a istoriei. Mai mult, ei recunosc că realismul a fost multă vreme teoria dominantă a politicii internaţionale şi, în consecinţă, conform concepţiei lor despre realitate, a avut o influenţă substanţială asupra comportamentului statelor. Însă adepţii teoriei critice intenţionează să schimbe această situaţie provocând realismul şi subminându-l. Richard Ashley descrie expresiv intenţiile lor: „Hai să facem deci ravagii printre conceptele şi afirmaţiile realiste. Hai nici să nu admirăm, nici să nu ignorăm constelaţia erorilor, ci să fisurăm în schimb sferele, să le deschidem, să le distrugem şi să vedem ce posibilităţi închideau. Şi apoi, după ce am terminat, să nu aruncăm rămăşiţele. Să le punem într-un borcan pe-un raft, alături de alte specimene ale greşelilor din trecut"[59]. Odată realismul învins, drumul ar fi deschis, teoretic, unei lumi mai paşnice.

Teoria critică este foarte potrivită pentru a contesta realismul, deoarece, prin însăşi natura sa, e preocupată de criticarea ideilor „hegemonice", ca realismul, nu de prezentarea unor viitoruri alternative. Scopul central este „căutarea contradicţiilor din interiorul ordinii existente, deoarece din ele poate apărea schimbarea"[60]. Este denumită teoria

---

(primăvara 1984), pp. 225-286; Ashley, „The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a Critical Social Theory of International Politics", *Alternatives*, vol. 12, nr. 4 (octombrie 1987), pp. 403-434; Robert W. Cox, „Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 12, nr. 2 (vara 1983), pp. 162-175; Cox, „Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, nr. 2 (vara 1981), pp. 126-155; Cox, „Towards a Post-Hegemonic Conceptualization of World Order: Reflections on the Relevancy of Ibn Khaldun", în James Rosenau şi Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge University Press, New York, 1992), pp. 132-159; Rey Koslowski şi Friedrich Kratochwill, „Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System", *International Organization*, vol. 48, nr. 2 (primăvara 1994), pp. 215-247; Friedrich Kratochwill şi John G. Ruggie, „International Organization: A State of the Art on the Art of the State", *International Organization*, vol. 40, nr. 4 (toamna 1986), pp. 753-775; Ruggie, „Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis", *World Politics*, vol. 35, nr. 2 (ianuarie 1983), pp. 261-285; Ruggie, „Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", *International Organization*, vol. 28, nr. 3 (vara 1993), pp. 139-174; Alexander Wendt, „The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, vol. 41, nr. 3 (vara 1987), pp. 335-370; Wendt, „Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46, nr. 2 (primăvara 1992), pp. 391-425 şi Wendt, „Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review*, vol. 88, nr. 2 (iunie 1994), pp. 384-396. Folosesc denumirea „teorie critică" pentru a descrie acest corp de lucrări; sunt utilizate uneori alte denumiri, printre care „constructivism", „reflectivism", „postmodernism" şi „poststructuralism".

58. Citatele din acest paragraf sunt din Ashley, „Poverty of Neorealism", p. 285 şi Wendt, „Anarchy Is What States Make of It", p. 431.
59. Ashley, „The Poverty of Neorealism", p. 286.
60. Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History* (Columbia University Press, New York, 1987), p. 393.

„critică” pe bună dreptate. În mod foarte semnificativ, teoria critică *per se* are însă puţine de spus despre viitoarea formă a politicii internaţionale. În realitate, ea accentuează faptul că „este imposibil să prezici viitorul”[61]. Robert Cox explică această idee : „Conştientizarea critică a potenţialului de schimbare trebuie distinsă de planificarea utopică, adică de specificarea structurii unei societăţi viitoare, punctul final al schimbării. Înţelegerea critică se concentrează mai curând asupra procesului schimbării decât asupra scopurilor sale ; asupra posibilităţilor de lansare a unei mişcări sociale decât asupra rezultatelor sale potenţiale”[62].

Cu toate acestea, specialiştii din domeniul relaţiilor internaţionale care folosesc teoria critică pentru a contesta şi a submina realismul se aşteaptă cu siguranţă să creeze un sistem internaţional mai armonios şi mai paşnic. Dar teoria însăşi are puţine de spus despre dezirabilitatea sau fezabilitatea atingerii acestui scop...

Erori ale logicii cauzale

Principalul scop al adepţilor teoriei critice este de a schimba radical comportamentul statelor, de a depăşi o lume a competiţiei de securitate şi a războiului şi a pune bazele unei comunităţi pluraliste de securitate. Totuşi, explicaţia lor privind modul în care are loc schimbarea este în cel mai bun caz incompletă şi în cel mai rău contradictorie [63].

Teoria critică afirmă că acţiunile statelor se schimbă odată cu discursul. Acest argument lasă însă deschisă o problemă evidentă şi crucială : ce anume determină faptul că pe piaţa ideilor unele discursuri ajung dominante şi altele nu ? Ce mecanism guvernează ascensiunea şi declinul discursurilor ? Această întrebare generală, la rândul său, conduce la trei întrebări mai specifice : 1) „De ce realismul a fost atât timp discursul hegemonic în politica mondială ?” ; 2) „De ce este timpul potrivit să fie înlocuit ?” ; 3) „De ce este probabil ca realismul să fie înlocuit cu un discurs comunitar mai paşnic ?”.

Teoria critică oferă puţine răspunsuri în legătură cu ascensiunea şi decăderea discursurilor. Thomas Risse-Kappen scrie : „Cercetarea despre... «comunităţile epistemice» ale reţelelor transnaţionale de cunoaştere a eşuat până acum să precizeze condiţiile în care anumite idei sunt alese şi influenţează politicile, în timp ce altele sunt marginalizate”[64]. Deloc surprinzător, adepţii teoriei critice spun puţin despre motivele pentru care realismul a fost discursul dominant, iar acum fundaţiile sale sunt atât de slabe. Cu siguranţă, nu prezintă

B.C.U. „M. EMINESCU” IAŞI ISTORIE

61. Cox, „Post-Hegemonic Conceptualization”, p. 139.
62. Cox, *Production, Power, and World Order*, p. 393. Tânărul Karl Marx rezuma această abordare în 1844 : „Avantajul noii tendinţe [este] că nu încercăm în mod dogmatic să prefigurăm viitorul, ci vrem să descoperim lumea nouă numai prin critica celei vechi” – Karl Marx, „For a Ruthless Criticism of Everything Existing”, în Robert W. Tucker (ed.), *The Marx-Engels Reader*, ediţia a II-a (Norton, New York, 1978), p. 13. Lucrările timpurii ale lui Marx au influenţat puternic teoria critică. Vezi, de pildă, Ashley, „The Poverty of Neorealism”, pp. 226-230 şi Cox, „Social Forces”, p. 133. Adepţii teoriei critice se dezic însă de lucrările mai târzii ale lui Marx, care prezintă o teorie structurală ce are multe în comun cu realismul.
63. Gândirea mea în legătură cu această problemă a fost puternic influenţată de Hein Goemans.
64. Thomas Risse-Kappen, „Ideas Do Not Float Freely : Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War”, *International Organization*, vol. 48, nr. 2 (primăvara 1984), p. 187 ; vezi şi Koslowski şi Kratochwil, „Understanding Change”, p. 225.

un argument bine definit despre această chestiune importantă. În consecinţă, este greu de judecat soarta realismului în viziunea teoriei critice.

Totuşi, ocazional, adepţii săi indică anumiţi factori care ar putea duce la schimbări ale discursului relaţiilor internaţionale. În astfel de cazuri, ei ajung însă să argumenteze că schimbările din lumea materială determină schimbări ale discursului. De exemplu, când Ashley face presupuneri despre viitorul realismului, el susţine că „o problemă crucială este dacă schimbarea condiţiilor istorice a anulat sau nu ritualurile vechi de putere realiste". Mai precis, el întreabă dacă „evoluţiile din cadrul societăţii capitaliste târzii", cum ar fi „criza fiscală a statului" şi „internaţionalizarea capitalului", împreună cu „existenţa unor arsenale nucleare foarte distructive şi aproape automate, au privat oamenii de stat de libertatea de a oficia în mod competent ritualurile realiste ale puterii"[65]. În mod asemănător, Cox argumentează că o schimbare fundamentală are loc atunci când există o „disjunctură" între „setul de idei despre natura lumii pe care le au oamenii şi problemele practice cu care se confruntă". Apoi continuă: „Unii dintre noi consideră că vechiul construct mental dominant al realismului este inadecvat pentru a face faţă provocărilor politicii globale de astăzi"[66].

Ar fi de înţeles dacă realiştii ar aduce astfel de argumente, deoarece ei cred că există o realitate obiectivă care determină în mare măsură tipul de discurs dominant. Adepţii teoriei critice accentuează însă ideea că lumea este construită social, şi nu modelată în mod fundamental de factori obiectivi. Până la urmă, anarhia este ceea ce facem noi din ea. Şi totuşi, atunci când adepţii teoriei critice încearcă să explice de ce realismul şi-ar putea pierde poziţia dominantă, şi ei indică factorii obiectivi drept cauze esenţiale ale schimbării. Se pare că discursul nu este o cauză, ci mai ales o reflecţie a evoluţiilor din lumea obiectivă. Pe scurt, aparent, când adepţii acestei teorii oferă indicii asupra gândirii lor referitoare la cauzele schimbării din lumea reală, ei aduc argumente care contrazic direct propria teorie, dar care par să fie compatibile cu cea pe care o critică[67].

Mai este încă o problemă în ceea ce priveşte aplicarea teoriei critice la relaţiile internaţionale. Deşi speră să înlocuiască realismul cu un discurs care accentuează armonia şi pacea, teoria critică *per se* subliniază ideea că este imposibil să cunoaştem viitorul. Conform propriei logici, teoria critică poate fi folosită pentru a submina realismul şi a produce

65. Ashley, „The Geopolitics of Geopolitical Space", pp. 426-427.
66. Cox, „Post-Hegemonic Conceptualization"; Cox, „Social Forces", pp. 138-149. Pentru alte exemple, vezi Ruggie, „Continuity and Transformation", şi Wendt, „Collective Identity Formation", pp. 389-390.
67. Cox este aparent conştient de această problemă. După ce, în 11 pagini, prezintă diverşi factori obiectivi ce ar putea configura o nouă ordine mondială, el remarcă: „Desigur, ar fi *inadmisibil din punct de vedere logic* [s.m.], precum şi imprudent să bazăm predicţiile despre viitoarea ordine mondială pe consideraţiile de mai sus" – Cox, „Social Forces", p. 144. Cu toate acestea, el subliniază în următoarele câteva propoziţii cât de importante sunt aceste consideraţii obiective pentru a înţelege perspectivele viitoarei ordini mondiale. El scrie: „Utilitatea lor constă mai curând în atragerea atenţiei asupra factorilor care ar putea înclina o nouă ordine mondială într-o direcţie sau alta. Forţele sociale generate de schimbarea proceselor de producţie constituie punctul de plecare al gândirii despre viitorurile posibile. Aceste forţe se pot combina în configuraţii diferite şi putem lua în calcul, ca exerciţiu, configuraţiile ipotetice cu şansele cele mai mari de a produce trei rezultate diferite în ceea ce priveşte viitorul sistemului de state. Accentul pus pe cele trei rezultate nu înseamnă, desigur, că nu sunt posibile şi alte rezultate sau configuraţii ale forţelor sociale". Cu alte cuvinte, Cox se bazează mult pe factorii obiectivi pentru a explica posibilele ordini mondiale viitoare.

schimbarea, dar nu poate servi ca bază pentru a prezice ce discurs va înlocui realismul, deoarece teoria spune puţine despre direcţia pe care o ia schimbarea. De fapt, Cox argumentează că, deşi „aşteptările utopice pot fi un element în stimularea la acţiune a oamenilor... astfel de aşteptări aproape niciodată nu sunt atinse în practică”[68]. Astfel, într-un anumit sens, discursul comunitar susţinut de adepţii teoriei critice este o iluzie, nu un rezultat legat de teoria însăşi. Într-adevăr, teoria critică nu poate garanta că noul discurs nu va face mai mult rău decât cel pe care îl înlocuieşte. Nimic din aceasta nu garantează că, de exemplu, un discurs fascist mult mai violent *decât realismul nu va apărea pe poziţia de discurs dominant*.

Constructivismul realist*

J. Samuel Barkin**

Constructivismul pare să-şi fi câştigat un loc în literatura despre relaţiile internaţionale (RI) în directă opoziţie cu realismul. Constructiviştii care susţin că metodologia lor este incompatibilă cu realismul se concentrează asupra legăturii dintre acesta din urmă şi materialism şi raţionalism. Realiştii care afirmă că paradigma lor este incompatibilă cu constructivismul pun accentul, în genere, pe o tendinţă marcată a constructiviştilor de a fi idealişti sau utopici. Nici unul dintre argumente nu rezistă însă. Acest eseu examinează epistemologia constructivistă şi teoria realistă clasică, susţinând că sunt, în realitate, compatibile ; nu în sensul în care constructivismul ar fi cu necesitate realist, ci în acela că studiile constructiviste sunt la fel de compatibile cu o viziune realistă asupra lumii ca şi cu oricare alta. Un realism constructivist s-ar putea dovedi util în teoria RI, dincolo de clarificarea dezbaterilor metodologice, inclusiv pentru a ajuta la specificarea legăturii dintre studiul puterii în politica internaţională şi studiul relaţiilor internaţionale în calitate de construcţie socială.

Constructivismul pare să-şi fi câştigat un loc în literatura despre teoria relaţiilor internaţionale în directă opoziţie cu realismul. Pot fi găsite numeroase exemple ale acestei opoziţii. Teoria constructivistă a intrat în principalul curent al RI ca o critică a unei variante a realismului : realismul structural (Wendt, 1987a ; Dressler, 1989 ; Onuf şi Klink, 1989). Constructiviştii autoproclamaţi au deseori (sau cel puţin se consideră că au) concepţii despre lume apropiate de liberalismul generic definit şi de multe ori acceptă această categorizare. Mai mult, unele teoretizări constructiviste recente susţin explicit că realismul şi constructivismul sunt logic incompatibile (de exemplu, Wendt, 1999 ; Patomäki şi Wight, 2000) sau, cel puţin, antagoniste (Lebow, 2001). Pedagogia relaţiilor internaţionale defineşte şi ea din ce în ce mai mult realismul şi constructivismul ca fiind categoric diferite, dovadă fiind tendinţa amplificată a manualelor de RI, chiar şi la nivel introductiv, de a le defini ca două dintre cele trei sau mai multe paradigme distincte din domeniu (de pildă, Hughes, 2000 ; Kegley şi Wittkopf, 2001 ; Lieber, 2001).

Afirmaţia că teoria constructivistă este o paradigmă a relaţiilor internaţionale la fel ca realismul şi liberalismul este înşelătoare, iar tendinţa manualelor este rareori reflectată în

68. Cox, *Production, Power and World Order*, p. 393.

* J. Samuel Barkin, „Realist Constructivism” © 2003 *International Studies Review*, Vol. 5, pp. 325-342.

** J. Samuel Barkin este profesor în cadrul Departamentului de Ştiinţe Politice, University of Florida.

literatura de specialitate. În aceasta din urmă, constructivismul este considerat de obicei o ontologie, o epistemologie sau o metodologie. În această calitate, este definit ca fiind diferit fie de materialism, fie de raţionalism. Lucrări recente de evaluare a domeniului (Katzenstein, Keohane şi Krasner, 1998 ; Ruggie, 1998) au identificat controversa raţionalism-constructivism drept dezbaterea centrală în teoria contemporană a relaţiilor internaţionale. Constructiviştii care pretind că metodologia lor este incompatibilă cu realismul se concentrează asupra legăturii dintre acesta şi materialism şi raţionalism. Realiştii care pretind că teoria lor este incompatibilă cu constructivismul se concentrează în cea mai mare parte nu pe metodologie, ci pe o tendinţă marcată a constructiviştilor de a fi idealişti sau utopici.

Nici unul dintre argumente nu rezistă însă unui examen atent. Afirmaţiile constructiviştilor potrivit cărora realismul este incompatibil cu metodologiile şi epistemologiile intersubiective se fundamentează fie pe caricaturi, fie pe o înţelegere foarte îngustă a realismului. Iar criticii realişti ai constructivismului sunt la fel de vinovaţi de a deduce din concepţiile unor constructivişti (sau poate ale mai multora) că metodologia lor este inerent înclinată spre liberalism. O examinare a epistemologiei constructiviste şi a teoriei realiste clasice sugerează că ele sunt, în realitate, compatibile ; nu în sensul că un bun constructivism este neapărat realist, ci că studiile constructiviste sunt la fel de compatibile cu o viziune realistă asupra lumii ca şi cu oricare alta.

Scopul acestui eseu este să realizeze o asemenea investigaţie. Primul pas constă în definirea termenilor şi clarificarea unora dintre confuziile terminologice care înconjoară discursul ce leagă constructivismul de realism. Al doilea pas este demonstrarea faptului că un constructivism realist (sau un realism constructivist) este viabil din punct de vedere epistemologic, metodologic şi paradigmatic. Ultimul pas va fi discutarea felului în care ar putea arăta un constructivism realist şi a locului său în studiul relaţiilor internaţionale în general. O astfel de abordare ar putea, printre altele, să îndeplinească mai multe funcţii utile. O funcţie este soluţionarea mai multor dezbateri din domeniu în cadrul cărora protagoniştii nu dialoghează. O altă funcţie constă în clarificarea relaţiilor dintre, pe de o parte, studiul puterii şi al idealurilor în relaţiile internaţionale şi, pe de altă parte, studiul construcţiei sociale a politicii internaţionale. În fine, va avea funcţia de punte de legătură între abordările dominante ale relaţiilor internaţionale şi cele critice şi postmoderne care consideră atât constructivismul, cât şi realismul drept problematice, deşi din motive diferite.

Definiţii

Printre motivele pentru care atât de mulţi cercetători din domeniu nu reuşesc să se facă înţeleşi când discută despre paradigme şi epistemologie se numără confuzia terminologică. Specialiştii tind să redefinească frecvent termenii, creând situaţii în care acelaşi cuvânt este utilizat de diverşi autori cu sensuri diferite. Observaţia este valabilă pentru majoritatea termenilor-cheie din acest eseu – şi cu siguranţă pentru cele două concepte principale : realism şi constructivism. Confuzia este sporită de autorii care dau definiţii diferite aceloraşi cuvinte. De exemplu, Alexander Wendt (1999) vorbeşte despre realismul politic şi cel ştiinţific, susţinând că ele sunt incompatibile. El oferă, de asemenea, două definiţii ale idealismului, ca „ismul" ideilor şi „ismul" idealurilor – două concepte foarte diferite. Ne vom referi mai jos la idealism şi la realismul ştiinţific. Primul pas este însă reprezentat de definirea celor doi termeni centrali ai acestui eseu – *constructivism* şi *realism* (*politic*) –

şi de specificarea modului cum vor fi utilizaţi. Ambii termeni sunt prezentaţi astfel încât să includă cât mai mulţi cercetători din comunităţile de cercetare constructivistă şi realistă.

Constructivism este termenul mai uşor de definit. Majoritatea (poate toţi) constructiviştilor care se recunosc ca atare ar fi de acord că trăsătura fundamentală a abordării respective este un accent pe construcţia socială a politicii internaţionale. Constructiviştii consideră că faptele politicii internaţionale nu reflectă o realitate obiectivă, materială, ci una intersubiectivă sau socială (Onuf, 1989). Cu alte cuvinte, ceea ce fac actorii în relaţiile internaţionale, interesele lor şi structurile în care operează sunt definite mai curând de norme şi idei sociale decât de anumite condiţii obiective sau materiale.

În cadrul acestei definiţii generale, constructiviştii sunt foarte diferiţi. Unul dintre aspectele în care se deosebesc este măsura în care există o realitate identificabilă empiric, ce poate fi observată şi studiată. Opiniile tind să se împartă în două epistemologii : una susţine că există o realitate care poate fi studiată empiric ; cealaltă consideră că nu putem şti niciodată cu siguranţă dacă tot ceea ce observăm există în realitate independent de observaţia noastră şi deci nu există o adevărată realitate descoperită prin studiu empiric. Cele două epistemologii sunt cunoscute fie drept constructivism „neoclasic" şi „postmodern" (vezi Ruggie, 1998), fie „de suprafaţă" şi „profund" (vezi Wendt, 1999). Vom susţine constructivismul realist în acest eseu, concentrându-ne asupra variantei neoclasice, deoarece este cel mai greu de argumentat. Constructivismul postmodern acceptă mai uşor centralitatea puterii în politică, iar puterea, după cum vom arăta mai jos, reprezintă conceptul central al realismului. Răspunsul postmodern, că realismul este inerent fundaţionalist, va fi abordat ulterior, în secţiunea de faţă şi în următoarea.

Realism este termenul cel mai greu de definit, deoarece întâlnim multe definiţii care par a fi incompatibile. Pentru a fi mai precişi, trăsătura comună a realismului – mai exact, conceptul care este pentru realişti ceea ce înseamnă intersubiectivitatea pentru constructivism – este puterea. Această observaţie le poate părea unora dintre cititori evidentă, aproape banală. Dar multe definiţii contemporane ale realismului acordă puterii puţină importanţă şi nu reuşesc să indice măsura în care depind de acest concept, în cele din urmă (de pildă, Mearsheimer, 1994/1995 ; Jervis, 1998 ; Legro şi Moravcsik, 1999). Pentru alţii, puterea poate părea o categorie prea vagă pentru a fi utilă în analiza relaţiilor internaţionale ; această critică va fi abordată mai jos. Pentru a argumenta că puterea este conceptul-cheie al realismului, trebuie să studiem definiţiile existente, observând măsura în care ele depind, în cele din urmă, de propoziţii despre centralitatea puterii în relaţiile internaţionale.

Termenul *realism* a intrat în limbajul relaţiilor internaţionale în legătură cu nevoia de a studia politica mondială aşa cum este ea în realitate, nu cum simţim că ar trebui să fie (vezi Schuman, 1933 ; Kirk, 1947 ; Morgenthau, 1948 ; Carr, 1964 ; Rommen, 1994). Logica din spatele acestei necesităţi era centrată pe putere. Dorind ca politica să fie diferită, nu o putem schimba, deoarece nu avem puterea de a face acest lucru ; în consecinţă, trebuie să acţionăm în cadrul structurii de putere existente (Lasswell, 1935 ; Wight, 1946 ; Morgenthau, 1948 ; Carr, 1964). Lucrările fundamentale care au dezvoltat teoria realistă în Statele Unite au definit realismul mai ales ca pe o teorie despre putere. De pildă, Hans Morgenthau (1985, pp. 31-32) a considerat prin definiţie că politica internaţională se referă la putere. El a definit ştiinţele politice drept ştiinţe sociale preocupate de putere. Dacă ar trebui să studiem un anumit element al relaţiilor internaţionale ce nu gravitează în jurul puterii, am studia economia internaţională sau dreptul internaţional ori

sociologia internaţională mai curând decât politica. Adoptând această poziţie, Morgenthau (1948, p. 15) nu susţinea că dreptul, economia şi sociologia internaţionale sunt irelevante. El considera însă că, în domeniul internaţional, politica definită ca putere este importantă şi merită să fie studiată separat.

În cei mai bine de 50 de ani care au trecut de când a fost publicată prima dată *Politica între naţiuni* (Morgenthau, 1948), acest sâmbure de originalitate al definiţiei s-a pierdut ocazional. Dincolo de putere, definiţiile contemporane conţin de obicei o combinaţie a următoarelor aspecte : centralitatea analitică a statelor, interesul lor de a supravieţui, primatul capacităţilor materiale şi raţionalitatea (pentru o trecere în revistă a definiţiilor realismului, vezi Donnelly, 2000). Împreună, aceste elemente indică o descendenţă clară din conceptul realist de *putere*, dar deseori fără a recunoaşte cum sunt legate de ideile pe care le au la bază. Analiza lor, pe rând, ne permite să le reconectăm.

Multe definiţii contemporane ale realismului presupun că statul este actorul central în relaţiile internaţionale. Pentru primii realişti, premisa era mai curând o problemă de observaţie decât de deducţie. Evenimentele politice majore din prima parte a secolului XX au fost cele două războaie mondiale, iar ele au fost purtate de şi între state. Acestea erau organizaţiile din politica internaţională care deţineau putere. Într-adevăr, nici o altă organizaţie nu avea atâta putere efectivă la nivel internaţional ; în consecinţă, statele contau. Însă E.H. Carr (1964, pp. 224-235) conchidea că, deşi statele constituiau atunci locul puterii în politica globală, ele nu trebuie să rămână actorii principali. De atunci, statele au fost însă prezentate de realişti, aproape întotdeauna, drept elemente definitorii ale realismului (vezi, de pildă, Jervis, 1998). Un efect al acestei treceri a statelor de la importanţa observaţională la cea definiţională este argumentul, avansat atât de criticii realismului, cât şi de neorealişti, că ceea ce se întâmplă în interiorul statelor nu contează pentru realişti. Dar puţini teoreticieni realişti (şi puţini neorealişti importanţi) susţin acest lucru. În teoria realistă, ceea ce se întâmplă în interiorul statelor determină măsura puterii sale şi îi defineşte scopurile[1]. Teoria realistă clasică este de fapt o teorie a primei imagini, motiv pentru care a fost criticată de Kenneth Waltz (1959, 1979). Încercări din partea unor teoreticieni ai relaţiilor internaţionale, precum Jeffrey Legro şi Andrew Moravcsik (1999), de a diferenţia teoria realistă de cea liberală susţinând că prima este o teorie a celei de-a treia imagini a lui Kenneth Waltz, iar cealaltă combină teoriile primei şi celei de-a doua imagini sunt, astfel, deplasate. În realism, statele contează, deoarece au putere ; oamenii şi instituţiile interne contează pentru că determină câtă putere vor avea statele şi în ce fel va fi ea folosită.

Presupunerea că statele au în comun interesul de a supravieţui derivă din premisa analizată mai sus – cea a centralităţii statului. Pentru teoria realistă, a presupune existenţa unui interes de a supravieţui este mai curând o generalizare decât o regulă categorică ; statele neinteresate de propria supravieţuire probabil nu vor rezista într-o lume anarhică. În consecinţă, putem presupune că acele state care au rezistat şi există în lumea noastră contemporană sunt cele interesate de supravieţuire (Morgenthau, 1948, p. 13 ; Waltz, 1979, pp. 74-77 ; Jervis, 1998, pp. 980-981). Supravieţuirea nu trebuie să fie singura sau chiar principala motivaţie a comportamentului statelor ; cu toate acestea, în situaţiile în care supravieţuirea este relevantă, statele o vor lua în calcul. Unii critici ai realismului susţin că presupunerea că statele valorizează supravieţuirea nu este importantă şi deci ar

---

1. Kenneth Waltz (1979, pp. 121-122) se referă la acest aspect ca la studiul politicii externe, distinct de cercetarea sistemică a politicii internaţionale, şi susţine că poate fi realizat numai într-un mod reducţionist. Dar nu îl consideră lipsit de importanţă.

trebui să existe şi alte presupuneri implicite în realism despre preferinţele statelor (vezi, de pildă, Legro şi Moravcsik, 1999, p. 14; Wendt, 1999, p. 235). Dar tocmai simplitatea acestei presupuneri e ideea. Într-o lume în care puterea contează, statele trebuie să aibă în comun numai o preocupare de bază pentru supravieţuire, pentru a gândi în termeni de putere relativă (vezi, de exemplu, Waltz, 1979; Grieco, 1997; Schweller, 1998).

Al treilea concept care apare deseori în definiţiile contemporane ale realismului este raţionalitatea. Pentru numeroşi cercetători ai ştiinţelor politice, probabil pentru majoritatea, termenul *raţionalitate* invocă teoria alegerii raţionale (vezi Kahler, 1998; Katzenstein, Keohane şi Krasner, 1998). Abordarea porneşte de la premisa că putem studia în mod util actorii politici, date fiind preferinţele lor definite exogen, considerându-i raţionali. Folosirea raţionalităţii în contextul teoriei realiste nu implică însă ipotezele teoriei alegerii raţionale. Două elemente legate de raţionalitate apar în realismul clasic. Primul este că, în calitate de cercetători, ar trebui să fim raţionali, adică ordonaţi şi „ştiinţifici" într-un sens larg al termenului, atunci când studiem politica. Cu alte cuvinte, ar trebui să căutăm modele generale de comportament, o idee acceptată de un număr mare de specialişti în ştiinţe sociale (deşi, cu siguranţă, nu de toţi)[2]. Al doilea mod în care este analizată raţionalitatea în realism este mai curând prescriptiv decât descriptiv – nu că oamenii de stat *se vor* comporta cu necesitate raţional, ci că aşa *ar trebui* să facă pentru a-şi urmări interesele. Cu alte cuvinte, dacă decidenţii vor să conteze în politica internaţională, ei trebuie să-şi mobilizeze raţional resursele de putere. În cuvintele lui Morgenthau (1985, p. 10), „politica externă ar trebui să fie raţională, ţinând cont de scopurile sale morale şi practice". Astfel, ceea ce este deseori interpretat drept o presupunere de raţionalitate este de fapt o prescripţie, fundamentată pe ipoteza centralităţii puterii.

Al patrulea concept, ipoteza primatului capacităţilor materiale, este uneori mai mult atribuit teoriei realiste de către criticii săi decât proclamat de realiştii înşişi (vezi, de exemplu, Kratochwil, 1984, p. 310; Wendt, 1999, p. 30). Este adevărat că realiştii se concentrează adesea mai degrabă asupra puterii militare decât asupra altor forme de putere, fie ele economice, organizaţionale sau morale (vezi, de exemplu, Mearsheimer, 1994/1995). Această predispoziţie poate deriva din presupunerea că forţa armată a unui adversar poate ameninţa însăşi existenţa statului, spre deosebire de alte forme de putere. (Desigur, validitatea ipotezei poate fi pusă sub semnul întrebării.) Ea poate fi atribuită şi contextului în care au apărut multe dintre operele fundamentale ale realismului, Războiul Rece (vezi Oren, 2000) sau uşurinţei cu care pot fi măsurate instrumentele puterii militare. Dar, în situaţia în care nu există nici o ameninţare militară curentă, ca în contemporaneitate, nu există un motiv *a priori* pentru ca teoria realistă să privilegieze puterea militară faţă de alte forme. În timpul Războiului Rece, exista o adevărată industrie de măsurare a potenţialului uman şi a tehnicii militare, determinată mai curând de revoluţia behavioristă decât de realism şi probabil din acest motiv a ajuns realismul să fie asociat cu materialismul[3]. Însă puţine teorii realiste acceptă

2. Acest sfat nu implică însă un angajament faţă de un model pur deductiv al ştiinţelor sociale, atribuit raţionaliştilor de către constructivişti ca Ruggie (1998, p. 880) şi Wendt (1999, p. 48). Morgenthau (1946) foloseşte de fapt sintagma *om de ştiinţă* – cineva care ar deduce soluţii la problema politicii internaţionale din principiile de bază – ca adversar polemic al realismului în acelaşi sens în care Carr (1964) a folosit *utopism*.
3. Este important de remarcat faptul că şi cercetătorii cei mai pasionaţi de numărarea capacităţilor materiale, precum cei implicaţi în proiectul Correlates of War, se considerau teoreticieni ai păcii sau ai rezolvării conflictelor şi oponenţi ai realismului (vezi, de pildă, Singer, 1990; Vasquez, 1998).

o astfel de presupunere şi multe susţin în schimb în mod explicit că sursele puterii nu sunt materiale (vezi, de exemplu, Waltz, 1979, p. 131 ; Morgenthau, 1985, pp. 34-36).

Atunci când ipoteza materialismului este atribuită realismului, trebuie să ne întrebăm de ce a fost creat acest om de paie. Un motiv ar putea fi încercarea de a face realismul mai compatibil cu teoria alegerii raţionale. De fapt, ne poate permite să tratăm puterea la fel cum teoreticienii formalişti tratează preferinţele. Pentru realiştii clasici, puterea este cel puţin parţial endogenă : nu este posibil să ştim ce putere avem fără a şti cum este ea folosită. Materializarea resurselor de putere face ca aceasta să fie o variabilă exogenă ; devine ceva existent acolo, măsurabil şi independent de activitatea politică directă. În mod similar, teoria formalistă trebuie să considere preferinţele actorilor ca exogene jocului jucat. Astfel, prin materializarea puterii, realismul este „raţionalizat" atât pentru raţionalişti, cât şi pentru criticii lor (vezi, de exemplu, Legro şi Moravcsik, 1999 ; Wendt, 1999).

Discuţia anterioară implică faptul că puterea este un element central şi comun al teoriei realiste. Dintre cele patru concepte incluse în definiţiile contemporane ale realismului, centralitatea analitică a statelor şi interesul de a supravieţui sunt derivate din accentul pus iniţial de realism pe putere ; al treilea concept, raţionalitatea, sugerează de asemenea o concentrare asupra puterii, atunci când este utilizată în sensul realist, nu al teoriei alegerii raţionale. Al patrulea, primatul capacităţilor materiale, este mai curând un efect al transformării behavioriste din cercetarea ştiinţelor politice de la jumătatea Războiului Rece decât o exprimare a unei idei-nucleu realiste. Şi totuşi, aceasta, mai curând decât atenţia acordată puterii, este deseori invocată pentru a argumenta incompatibilitatea dintre constructivism şi realism.

Realismul şi constructivismul

Mulţi constructivişti acceptă explicit faptul că puterea contează în relaţiile internaţionale. De exemplu, Wendt (1999, pp. 13-14) observă că, în măsura în care realismul se referă la putere, şi el este realist. El şi alţi teoreticieni constructivişti se separă deseori de realişti din cauza convingerii că, în esenţă, teoria realistă priveşte politica ca având „o bază mai curând materială decât socială" (Wendt, 1999, pp. 13-14). Acuzaţia conţine trei elemente. Că teoria realistă :

1) pune accentul pe capacităţile materiale ;
2) are o concepţie materialistă despre natura umană ;
3) este empiristă.

Aceste trei acuzaţii sunt distincte şi, dacă una ar fi adevărată, ar indica o incompatibilitate între realism şi constructivism. Dar, la o analiză mai atentă, nici una nu se susţine.

În ceea ce priveşte prima acuzaţie, că viziunea realistă despre putere favorizează concentrarea asupra capacităţilor materiale, s-a făcut mai sus o sugestie. Este cu siguranţă adevărat că mulţi dintre cei care se consideră cercetători realişti au încercat să reducă ideea de putere la măsurători cantitative. Însă nu există nici un motiv pentru ca o asemenea procedură să fie privită drept o caracteristică inerentă realismului. Într-adevăr, transformarea behavioristă şi deci calitativă a relaţiilor internaţionale se consideră în genere că s-a produs la câteva decenii după cea realistă, astfel ultima neputând fi derivată din prima (Bull, 1972 ; Vasquez, 1983 ; Holsti, 1985). În plus, mulţi autori importanţi au susţinut explicit că factorii nonmateriali sunt esenţiali pentru a înţelege pe deplin puterea în

relaţiile internaţionale (vezi, de pildă, Morgenthau, 1948; Wolfers, 1962; Carr, 1964; Waltz, 1979; Gilpin, 1981; Strange, 1987). De asemenea, cercetătorii puterii, unii dintre ei considerându-se realişti, au indicat cât de complicată şi de multifuncţională poate deveni analiza puterii (vezi, de exemplu, Lasswell şi Kaplan, 1950; Bachrach şi Baraz, 1962; Baldwin, 1989; Hall, 1997). Chiar şi studiile vizând probleme militare întreprinse de cercetătorii care se considerau realişti după schimbarea behavioristă s-au concentrat deseori asupra aspectelor nonmateriale, precum doctrinele (vezi, de exemplu, Mearsheimer, 1983; Posen, 1984). Faptul că unii cercetători realişti folosesc evaluări cantitative ale capacităţilor materiale brute nu ar trebui deci să fie interpretat în sensul că materialismul de acest tip este inerent în realism.

A doua acuzaţie este că logica realistă necesită anumite presupuneri materialiste despre natura umană şi despre nevoile care guvernează comportamentul actorilor în politica internaţională (Wendt, 1999, p. 30, pp. 131-133). Ipoteza specifică atribuită realiştilor include deseori prezenţa insecurităţii şi a temerilor (Waltz, 1959; Wendt, 1999). Este adevărat că realiştii trebuie să pornească de la o anumită teorie a naturii umane. Într-adevăr, după cum a remarcat Wendt (1999, p. 131), toate teoriile sociale trebuie să înceapă cu un fel de teorie a naturii umane, fie ea şi că natura umană este maleabilă la infinit. Există teorii ale naturii umane incompatibile cu realismul, inclusiv cele care susţin că natura umană este maleabilă la infinit şi, în cele din urmă, perfectibilă. Dar putem identifica, de asemenea, un grup mare de teorii compatibile atât cu realismul, cât şi cu perspectiva constructivistă, din care fac parte şi cele care susţin că indivizii sunt diferiţi (pentru o discuţie generală privind aceste lucrări, vezi Sterling-Folker, 2000). Logica realistă nu cere ca toţi indivizii să fie agresivi sau egoişti, ci numai ca unii dintre ei să aibă aceste trăsături. Cu alte cuvinte, ea consideră că nu toţi indivizii pot fi paşnici şi altruişti. Atât timp cât unii vor încerca să acumuleze putere şi nici o altă putere nu-i opreşte, ceilalţi se vor confrunta cu o situaţie de insecuritate. Această logică este esenţa distincţiei pe care o face Randall Schweller (1998) între puteri statu-quo şi revizioniste. Criticii ar putea răspunde că, astfel prezentată, logica realistă este suficient de generală şi de evidentă ca să se apropie de banalitate; această critică va fi abordată mai jos.

A treia acuzaţie susţine că realismul este, în diferite interpretări, „pozitivist" sau „empirist" şi, în consecinţă, incompatibil cu metodologia constructivistă (vezi, de exemplu, Pettman, 2000; Wendt, 1999). Aparent, obiecţia este metodologică, dar anumiţi constructivişti au transferat-o la nivelul ontologic. Critica este uneori legată de realismul „ştiinţific" (Wendt, 1999) sau „critic" (Patomäki şi Wight, 2000), un concept din filosofia ştiinţei care nu are nici o legătură cu cel „politic". Esenţa conceptului aplicat în ştiinţele sociale este că există în realitate structuri sociale independente de observarea lor de către noi. Pe scurt, viziunea consideră că există ceea ce noi conceptualizăm (vezi Hellman, 1983; Leplin, 1984; Bhaskar, 1986; Archer *et al.*, 1998). Această perspectivă contrazice ideea pozitivismului logic şi a empirismului că noi putem cunoaşte doar ceea ce observăm (vezi, de pildă, Ayer, 1959; Lapid, 1989) şi pe cea postmodernist-deconstructivistă că, deoarece toată cunoaşterea socială este creată discursiv, nu pot exista structuri independente de discursurile noastre (de exemplu, George, 1994). Ambele curente au în comun premisa că nu se pot cunoaşte fenomenele sociale separat de observator, în timp ce realismul ştiinţific afirmă că ele pot exista independent şi că pot fi abordate, chiar dacă ele nu sunt observate direct (Patomäki şi Wight, 2000). Criticile constructiviştilor la adresa ontologiei realiste se asociază cu aceste poziţii realiste antiştiinţifice.

Această ultimă acuzaţie a evoluat în timp. Postpozitiviştii (de pildă, Ashley şi Walker, 1990a), în cadrul dezbaterii cu pozitiviştii, deseori resping realismul, deoarece îl consideră pozitivist şi, în consecinţă, incompatibil cu noile tendinţe din relaţiile internaţionale. Dar un asemenea refuz este problematic dintr-o perspectivă constructivistă, deoarece orice fel de acuzaţie suficient de generală pentru a include teoriile realiste (de exemplu, Walt, 1987 ; Snyder, 1988) va viza şi o mare parte a cercetărilor constructiviste contemporane. Multe critici ale realismului îl reduc la neorealism, lucru de înţeles, având în vedere proeminenţa operei lui Waltz (1979) din ultimele două decenii, dar şi problematic, dacă ţinem cont de faptul că lucrarea sa este o contestare directă a realismului clasic[4].

Heikki Patomäki şi Colin Wight (2000) argumentează că realismul politic este prea apropiat atât de poziţia pozitivismului logic, cât şi de cea deconstructivistă, în sensul că împărtăşesc o concepţie antropocentrică a cunoaşterii, incompatibilă cu realismul ştiinţific, pe care-l consideră a fi la baza constructivismului. Patomäki şi Wight (2000, pp. 219-223) regăsesc originile acestui antropocentrism, trecând prin lucrările fundamentale ale realismului de la jumătatea secolului XX, în operele ontologice ale lui Hume şi Kant din secolul al XVIII-lea[5]. Altfel, ei asociază dezvoltarea realismului politic şi introducerea sa în relaţiile internaţionale americane de către Morgenthau cu empirismul lui Hume şi cu postmodernismul lui Nietzsche. Obiectivul acestei genealogii este de a prezenta o distincţie radicală în gândirea realistă între domeniul lucrurilor observabile şi gândirea morală. Într-un anumit sens, este o reluare a criticii că doctrina realistă este pozitivistă şi că acest curent este incompatibil, în sens restrâns, cu realismul ştiinţific.

Lucrările lui Morgenthau despre „ştiinţa" din ştiinţele politice par, într-adevăr, confuze, la o lectură superficială. În *Scientific Man Versus Power Politics* (1946), susţine că „omul de ştiinţă" care ar dori să rezolve problemele gândirii politice prin raţiune este incapabil să-şi atingă obiectivul. În schimb, în *Politica între naţiuni*, Morgenthau (1985, p. 5) consideră că realismul „crede în obiectivitatea legilor politicii" şi în „posibilitatea de a dezvolta o teorie raţională care să reflecte" acele legi. Unii critici constructivişti ai realismului politic susţin că Morgenthau şi-a schimbat radical opiniile între momentele scrierii celor două cărţi. De exemplu, Patomäki şi Wight (2000, p. 222) interpretează opera timpurie ca o expresie a scepticismului legat de o cunoaştere ştiinţifică a lumii, o interpretare ireconciliabilă cu Morgenthau din *Politica între naţiuni*.

Dar această afirmaţie confundă raţionalitatea predictivă cu cea prescriptivă. Morgenthau (1946, pp. 122-131) aducea argumente, în *Scientific Man*, împotriva încercării de a înţelege lumea ca pe un loc raţional, nu a explicării raţionale a lumii. Ceea ce el susţine în *Politica între naţiuni* (1984, p. 3) este că încercarea de a înţelege raţional lumea, atunci când ea nu este raţională, este problematică. Cu alte cuvinte, ambele cărţi argumentează acelaşi lucru, dar din direcţii diferite. Această interpretare sugerează o incompatibilitate între realismul clasic şi teoria alegerii raţionale sau ceea ce Ruggie (1998) numeşte *neoutilitarism*[6].

---

4. Pentru „raţionalizarea" realismului sugerată de neorealism, vezi Spegele (1996), care discută mai curând despre un realism al „bunului-simţ" şi „concesionar" decât despre cel clasic şi despre neorealism.
5. Această genealogie este contestabilă ; în unele locuri, Morgenthau pare un critic al distincţiei lume fenomenală/lume numenală, pe care este acuzat că o împărtăşeşte implicit (vezi, de pildă, Morgenthau, 1946, pp. 170-171).
6. Observaţia este legată de anumite tentative recente, precum cea a lui Jeffrey Legro şi Andrew Moravcsik (1999), de a redefini realismul în termeni raţionalişti. Ele pot fi considerate,

Totuşi, el sugerează o compatibilitate între realismul clasic şi constructivismul neoclasic. Antipatia faţă de „omul de ştiinţă", acceptarea importanţei ideilor şi accentul pus pe contextul istoric din operele lui Morgenthau (pentru o discuţie a cauzalităţii sociale, vezi 1946, p. 130) sunt foarte compatibile cu epistemologia constructivistă, fie ea neoclasică sau postmodernistă. Iar ontologia realismului clasic, care acceptă o realitate separată de opinia subiectivă, fără să nege însă, pe cale de consecinţă, rolul elementelor ce nu pot fi observate, precum moralitatea, este departe de materialismul brut pe care uneori criticii constructivişti îl asociază cu realismul.

Toată discuţia de până acum ne-a adus în situaţia de a pune sub semnul întrebării incompatibilitatea dintre constructivism şi realismul politic, ultimul definit ca studiul relaţiilor internaţionale concentrat asupra relaţiilor de putere de pe scena internaţională. Cu siguranţă că mulţi cititori au început deja să-şi exprime dubiile asupra sensului demersului. Realismul a ajuns compatibil cu doctrina constructivistă, fiind definit atât de vag, încât cu greu ar putea exclude vreo teorie. Pentru a răspunde obiecţiei, trebuie să ne întoarcem la o remarcă anterioară, referitoare la confuzia terminologică din domeniu. Am remarcat că Wendt (1999) utilizează termenii *realism* şi *idealism* în două sensuri diferite. Distincţia dintre realismul politic şi cel ştiinţific a reprezentat subiectul acestei secţiuni. Deosebirea dintre idealisme, accentul pus pe idei *versus* unul pe idealuri, va fi analizată în secţiunea următoare.

Idei, utopii şi liberali

„Încă de la critica devastatoare a lui Carr, «idealist» a fost, în relaţiile internaţionale, un epitet pentru naivitate." (Wendt, 1999, p. 33) Wendt face această afirmaţie după ce distinge între idealism, ca teorie a politicii sociale, şi Idealism (scris cu majusculă) ca teorie a relaţiilor internaţionale. Primul se referă la teoria socială care ia în considerare importanţa ideilor, în timp ce a doua indică o teorie din relaţiile internaţionale fundamentată pe idealuri mai curând decât pe realism. Wendt susţine că demersul său intră în prima, nu în a doua categorie. Această afirmaţie este dezbătută mai jos. Interesant este faptul că, în *Twenty Years' Crisis*, Carr (1964) nu foloseşte deloc termenul *idealism*, ci analizează utopismul. În mod asemănător, Moravcsik (1997, p. 514) încearcă explicit să se distanţeze de „rolul istoric al liberalismului ca ideologie", în redefinirea teoriei liberale din relaţiile internaţionale. Liberalismul este ţinta loviturilor realismului în lucrarea lui Morgenthau *Scientific Man Versus Power Politics* (1946). Wendt (1999, p. 39) şi Moravcsik (1997, p. 514) au în comun dorinţa de a elibera eticheta pe care fiecare şi-o aplică singur – idealist şi, respectiv, liberal –, de asocierile normative, într-o tentativă de a crea o ştiinţă socială „ştiinţifică" şi lipsită de conotaţii valorice.

Amândoi încearcă, de fapt, să reabiliteze termenii *idealism* şi *liberalism* (deşi în modalităţi diferite) în urma acuzaţiei că reflectă o abordare normativă a ştiinţelor sociale : o ideologie. Scopul acestei secţiuni este de a reabilita abordarea normativă în relaţiile internaţionale, de care încearcă să se distanţeze Moravcsik şi Wendt. Ca adversari retorici

---

din perspectiva acestui eseu, mai mult efecte ale dezbaterii constructivist-raţionalism decât ale celor dintre paradigme. De fapt, redefinirea realismului clasic în conceptele teoriei alegerii raţionale poate fi privită ca o modalitate de a asocia abordarea tradiţională din relaţiile internaţionale postbelice cu respectiva teorie, accentuându-se, în consecinţă, marginalizarea criticilor raţionalismului.

ai realismului, Carr (1964) a folosit „utopismul”, iar Morgenthau (1946) „idealismul” şi „omul de ştiinţă”. Deşi termenii pe care-i folosesc Carr şi Morgenthau par destul de diferiţi, ei se referă de fapt la un anumit tip de idealism liberal şi de umanism ştiinţific, deseori asociat cu Woodrow Wilson (vezi Kegley, 1993 ; Schmidt, 1998). Esenţa acestei şcoli de gândire era că oamenii au preferinţe consecvente şi rezonabile (sau cel puţin previzibile), pe care le urmează raţional[7]. În consecinţă, instituţiile politice bine concepute în cadrul cărora oamenii îşi pot realiza raţional preferinţele, într-un mod care interferează cât mai puţin posibil cu ceilalţi, ar atrage raţionalitatea oamenilor suficient de mult pentru a elimina orice necesitate a politicii de putere. Cu alte cuvinte, pentru idealiştii liberali, structurile politice corecte pot, într-adevăr, să asigure pacea eternă, pentru a folosi termenii lui Immanuel Kant (1957).

Răspunsul realismului clasic este că nu există o soluţie definitivă. „Pacea este supusă condiţiilor timpului şi spaţiului şi trebuie stabilită prin metode şi condiţii de urgenţă diferite în relaţiile concrete, de zi cu zi, ale naţiunilor. Problema păcii internaţionale ca atare există numai pentru filosofi.” (Morgenthau, 1946, p. 217) Cu alte cuvinte, instituţiile potrivite pot face faţă anumitor probleme politice, în circumstanţele particulare ale timpului şi spaţiului, dar această confluenţă a problemei, momentului şi locului este unică din punct de vedere istoric ; inevitabil, vor fi alte dificultăţi în epoci şi zone diferite. În măsura în care multe, dacă nu chiar majoritatea chestiunilor politice instituţionale au cel puţin unele ramificaţii distribuţionale, câştigurile relative sau distribuţiile preferenţiale implicate de soluţionările unor noi probleme sau a unor probleme în alte momente şi spaţii vor reflecta, probabil, interesele celor mai abili actori de a-şi impune pretenţiile asupra respectivelor beneficii – adică ale actorilor cu cea mai mare putere. Ca atare, indiferent cât de bine concepută ar fi structura instituţiilor politice, puterea va reprezenta întotdeauna arbitrul final al rezultatelor din politica internaţională.

În consecinţă, nu există altceva decât putere în relaţiile internaţionale ? Dimpotrivă, pentru Morgenthau (1946, pp. 177-178), oamenii sunt inerent morali, precum şi animale politice ; toate actele politice au o semnificaţie etică. Pentru Carr (1964, p. 235), „este un fel de realism ireal curentul care ignoră elementul de moralitate din orice tip de ordine mondială”. În realismul clasic, teoria morală în absenţa recunoaşterii rolului puterii este la fel de inutilă ca folosirea puterii în absenţa moralei. A doua afirmaţie se explică prin două elemente – unul practic, altul filosofic. Motivul practic este că oamenii, fiind creaturi morale, nu vor accepta puterea fără moralitate. Cei supuşi unei dominaţii politice vor recunoaşte distincţia pe care încercăm s-o facem – între puterea utilizată pentru a face bine şi cea folosită în scopuri rele –, o vor susţine pe prima şi se vor opune celeilalte (vezi, de exemplu, Morgenthau, 1946, pp. 176-178 şi discuţia despre Tucidide în Johnson Bagby, 1994). Explicaţia filosofică e că puterea de dragul puterii este lipsită de sens ; nu te duce nicăieri dacă nu ai nici o idee ce să faci cu ea. Într-adevăr, „viciul caracteristic al utopistului este naivitatea ; cel al realistului, sterilitatea” (Carr, 1964, p. 12). Rezultă că realismul clasic vede arta politicii internaţionale ca echilibrarea practică a cerinţelor puterii, pe de o parte, şi ale moralităţii, pe de altă parte, ca o dialectică între putere şi moralitate (vezi Kubálková, 1998).

7. O diferenţă-cheie între această şcoală de gândire şi concepţiile raţionaliste contemporane din relaţiile internaţionale este că în cea de-a doua presupunerea de rezonabilitate este complet abandonată. Se porneşte de la ipoteza că oamenii sunt raţionali, dar nu putem presupune neapărat că respectă drepturile şi bunăstarea celorlalţi când a proceda astfel nu ar fi instrumental raţional.

Pe scurt, de la început, realismul a fost privit ca un remediu necesar la idealism, dar nu ca un înlocuitor. Pentru realismul clasic, idealismul este necesar ca să configureze acţiunile şi interesele, dar realismul va rămâne tot timpul un element fundamental al relaţiilor dintre state. În aceasta rezidă diferenţa dintre realişti şi „utopişti" sau „oamenii de ştiinţă". Pe când cei din urmă consideră că putem construi totuşi o comunitate mondială fără putere, realiştii nu sunt de acord. Pentru realism, oricât de bine concepute ar fi instituţiile internaţionale, oricât de armonizate ar fi interesele noastre sau oricât de bine intenţionate ar fi ideile, puterea va rămâne arbitrul final (de notat, nu sursa) al rezultatelor. Deoarece nici natura umană, nici instituţiile nu sunt perfectibile, va trebui să veghem întotdeauna atât pentru a-i identifica pe cei care ar manipula sistemul, cât şi pentru a le răspunde în mod eficient.

Toate bune şi frumoase, dar contrazice cineva realismul astfel formulat? „Afirmaţia că natura politicii internaţionale este configurată de relaţiile de putere este invariabil considerată una dintre caracteristicile definitorii ale realismului. Aceasta nu poate fi o teză *exclusiv* realistă, deoarece, dacă lucrurile ar sta astfel, orice cercetător al relaţiilor internaţionale ar fi realist" (Wendt, 1999, pp. 96-97). Cu această idee, Wendt ar părea că previne utilitatea unei definiţii generale a realismului, precum cea din eseul de faţă. Dar se poate argumenta că mulţi dintre cei despre care Wendt consideră că acceptă centralitatea puterii, inclusiv neoliberalii şi el însuşi, în ultimă instanţă, o resping. De exemplu, Moravcsik (1997, p. 531) îi include pe lista teoriilor liberale ştiinţifice pe susţinătorii ideii păcii democratice[8]. Concluzia logică a acesteia este că, dacă toate ţările s-ar democratiza, nu ar mai exista război. Universalizând instituţiile politice interne corecte, s-ar elimina, cu alte cuvinte, ameninţarea reprezentată de puterea militară. Această concluzie idealistă este incompatibilă cu realismul, aşa cum este el definit aici. Instituţionaliştii neoliberali consideră că formele de cooperare internaţională în zone de interes specifice pot apărea dacă există instituţiile bine concepute (vezi Keohane şi Nye, 1977; Keohane, 1984; Haas, Keohane şi Levy, 1993; Keohane şi Martin, 1995)[9]. Odată înfiinţate, puterea nu mai reprezintă o problemă. Astfel, cel puţin în ceea ce priveşte formulele de colaborare sectorială, ei sunt idealişti; ei susţin că ameliorarea instituţiilor va elimina nevoia de putere naţională.

Cu alte cuvinte, există încă idealişti; există încă liberali după vechile definiţii normative sau ideologice. Nu orice cercetător al politicii internaţionale este realist. Dar cum stau lucrurile în ceea ce-i priveşte pe constructivişti? În ciuda citatului din Wendt din paragraful anterior, se poate argumenta că majoritatea teoreticienilor constructivişti din Statele Unite sunt, în realitate, idealişti liberali. Acest argument poate fi susţinut în două moduri: din ceea ce putem numi macroperspectivă şi microperspectivă. Prima investighează modul în care constructivismul este şi a fost caracterizat ca o abordare generală; a doua examinează în mod special operele principalilor teoreticieni constructivişti.

Folosind o macroperspectivă, evaluările constructivismului aparţinând practicienilor şi criticilor tind să-l caracterizeze, fie explicit, fie implicit, drept liberal-idealist. Mai mult, aceste evaluări sunt rareori contestate. De exemplu, o recentă trecere în revistă a studiului normelor în relaţiile internaţionale (Finnemore şi Sikkink, 1998, p. 916) se

8. El numeşte această variantă, mai larg, „liberalism republican". Pentru natura idealistă a curentului ca o cale spre pace, în general, vezi Doyle (1983a, 1983b) şi Kant (1957).
9. Nici unul dintre aceşti specialişti nu face vreo afirmaţie idealistă universală; dar insistă asupra unei zone de influenţă limitate, dar în creştere, a efectelor de cooperare ale instituţiilor internaţionale. Această şcoală de gândire pare să-şi fi pierdut aspectul „neoliberal" al denumirii, fiind numită, mai ales, „instituţionalism".

distanţează, încă o dată, de utopismul lui Carr, dar consideră că un element fundamental din studiul normelor este „tocmai de a arăta cum «ar trebui» devine «este»". Afirmaţia distanţării de utopismul lui Carr se bazează pe standardele ameliorate de cercetare de astăzi, făcând ca teoria constructivistă să fie mai curând un demers de utilizare sistematică a dovezilor empirice decât de teorie politică (Finnemore şi Sikkink, 1998, p. 890). În esenţă, ceea ce susţin autorii este că utopismul criticat de Carr a eşuat din punct de vedere metodologic, dar nu şi în viziunea asupra lumii. Ei sugerează în mod clar că studiul normelor şi al ideilor în relaţiile internaţionale, marca teoriei constructiviste, implică examinarea căilor prin care fiecare dintre aceste două fenomene face lumea mai bună. O altă evaluare recentă a constructivismului de către unii dintre creatorii săi, Nicholas Onuf (2001), îl identifică limpede din punct de vedere politic cu instituţionalismul liberal (vezi şi Sterling-Folker, 2000).

Criticii constructivismului, din perspectivele neorealistă şi postmodernistă, asociază curentul şi cu un idealism liberal care nu cunoaşte prea bine rolul puterii în relaţiile internaţionale. De pildă, într-un studiu recent al relaţiei dintre postmodernism şi feminism, Birgit Locher şi Elisabeth Prügl (2001) laudă constructivismul pentru trăsăturile sale „transformative", dar îl critică pentru că nu acceptă centralitatea puterii în construcţia politicii internaţionale. Această observaţie se aseamănă foarte mult cu critica realismului clasic faţă de idealismul liberal, cum că are prea mare încredere în capacitatea idealurilor singure, fără putere, de a schimba lumea.

Critica neorealistă a constructivismului este remarcabil de asemănătoare. În „The False Promise of International Institutions", de exemplu, John Mearsheimer (1994/1995, pp. 37-47) caracterizează teoria critică, în care include şi constructivismul, drept o viziune ce pune accentul pe transformarea politicii mondiale fără să abordeze rolul puterii în formularea şi răspândirea ideilor şi a modalităţilor discursive. Mesajul lui Mearsheimer a provocat o serie de răspunsuri într-o ediţie ulterioară a aceleiaşi publicaţii, două dintre ele aparţinându-le unor autori care se considerau constructivişti. În unul, Ruggie (1995) susţine, dintr-o perspectivă liberală tradiţională, că instituţiile internaţionale potrivite chiar contribuie la construirea unei lumi mai bune, dincolo de consideraţiile politicii de putere. În celălalt, Wendt (1995) corecta tabloul polemic al constructivismului descris de Mearsheimer, dar astfel arăta că punctul său sensibil este de a fi etichetat drept utopist, fapt pe care deja l-am remarcat.

Astfel, ajungem la abordarea microperspectivei, pentru a demonstra că adepţii teoriei constructiviste sunt, de fapt, predominant idealişti liberali. Desigur, o trecere în revistă completă a literaturii constructiviste este imposibilă aici. În schimb, ne vom concentra asupra a două tendinţe specifice către idealismul liberal din operele a doi autori contemporani care se consideră constructivişti[10]. Prima tendinţă implică alegerea de a studia relativ necritic anumite domenii compatibile cu idealismul liberal. A doua este de a utiliza ca pietre de încercare filosofice teoreticieni de înclinaţie idealist-liberală.

Nu putem, desigur, să atribuim în mod rezonabil o înclinaţie normativă unei tendinţe metodologice bazate pe priorităţile teoretice ale unora dintre practicienii ei. Cu toate acestea, putem remarca tendinţa de a aborda unele subiecte fără spirit autocritic. Faptul că mulţi cunoscuţi constructivişti se referă la chestiuni precum drepturile omului (Sikkink, 1993 ; Klotz, 1995 ; Keck şi Sikkink, 1998 ; Risse, Ropp şi Sikkink ; 1999 ; Burgerman, 2001).

10. Scopul discuţiei de faţă nu este de a sugera că autorii incluşi sunt mai importanţi pentru teoria constructivistă decât ceilalţi – selecţia nu este, în acest sens, sistematică.

comunităţile de securitate (Adler şi Barnett, 1998) sau multilateralismul (Ruggie, 1993) nu îi transformă în idealişti liberali. Mai curând, felul în care abordează temele îi face să dobândească asemenea trăsături. Ilustrând prima dintre aceste probleme, constructiviştii care scriu despre drepturile omului consideră în general că societatea civilă internaţională, oricum ar fi ea înţeleasă[11], schimbă în bine comportamentul statelor. Metoda este constructivism aplicat – anumite norme intersubiective afectează definirea intereselor. Dar este şi idealism liberal, în sensul că aceste norme sunt acceptate necritic ca fiind bune, la fel ca şi elementele societăţii civile internaţionale implicate în propagarea lor.

În mod asemănător, nu putem atribui în mod raţional o preferinţă normativă unei metodologii concentrate asupra surselor teoretice din care se inspiră unii dintre practicienii ei. Dar, în măsura în care constructiviştii americani folosesc opera filosofilor politici (şi nu a filosofilor sociali, din care se inspiră metodologic şi epistemologic), ei au deseori orientări idealiste. Un bun exemplu este Wendt. El susţine că acceptă rolul puterii în relaţiile internaţionale şi deci ipoteza fundamentală a realismului, aşa cum este el definit aici. Dar susţine, de asemenea, făcând trimitere la Immanuel Kant, că dinamica endogenă a anarhiei internaţionale este progresivă. Cu alte cuvinte, cu excepţia unui şoc endogen, cultura anarhiei tinde să evolueze de la o lume hobbesiană a inamicilor la una lockeană a rivalilor şi, în cele din urmă, la cea kantiană a prietenilor (Wendt, 1999, pp. 308-312). Odată ajunşi în „relaţiile de rol" kantiene (Wendt, 1999, p. 309) de amiciţie, este improbabil ca politica internaţională să regreseze. Schimbarea construcţiei sociale a anarhiei poate deci să îndepărteze îngrijorarea că vecinii noştri vor deveni inamici sau rivali.

Un alt exemplu se referă la cercetarea constructivistă influenţată de opera lui Jürgen Habermas (de exemplu, Linklater, 1990, 1998; Lynch, 1999; Risse, 2000). Folosind idei precum raţionalitatea comunicativă, Habermas argumentează că acţiunea comunicativă şi o sferă publică bine structurată pot reprezenta o forţă de emancipare. El este în general considerat un teoretician critic, dar în anumite probleme devine un idealist liberal. Idealist în sensul că are o idee clară despre ceea ce înseamnă progresul politic şi o viaţă politică bună şi liberal în sensul că această concepţie se fundamentează pe afirmarea individuală şi pe o formă de raţionalitate (deşi nu una instrumentală). Studiile constructiviste care se bazează pe teoria lui Habermas nu pot separa cu uşurinţă teoria socială (sferele publice contează) de teoria normativă (sferele publice sunt bune).

Desigur, nici una dintre aceste tendinţe – de a alege anumite subiecte sau de a te inspira din filosofii favorabili proiectului liberal-idealist – nu este universală. De pildă, Robert Bruce Hall (1997) vorbeşte explicit de legitimitate ca putere; Martha Finnemore (1996) amendează teoria liberală pentru angajamentele sale ideologice. Poate mai izbitor, toţi constructiviştii menţionaţi mai sus activează în Statele Unite; este probabil şi mai corect, şi mai realist să le atribuim tendinţa liberal-idealistă numai constructiviştilor americani, nu teoriei în genere. Într-adevăr, pentru evaluările concepţiei de către autori din afara SUA, vezi Ralph Pettman (2000), Karen Fierke şi Knud Erik Jørgensen (2001). Relaţia dintre constructivismul american şi idealismul liberal în sine este un subiect de care un constructivism realist ar face bine să ţină cont.

---

11. Sikkink (1993) vorbeşte de reţele tematice principiale, Keck şi Sikkink (1998) de reţele argumentative şi Burgerman (2001) doar de activişti. Nimeni nu ar obiecta probabil la caracterizarea obiectului lor de studiu drept elemente ale societăţii civile globale. Burgerman vorbeşte necritic atât despre comunitatea activiştilor, cât şi despre multilateralism.

Constructivismul realist

Discuţia de până acum ne-a condus la observaţia că teoria constructivistă ca metodologie în studiul relaţiilor internaţionale nu trebuie să fie idealistă, dar în practică, în Statele Unite, se întâmplă acest lucru. O astfel de afirmaţie nu reprezintă o abatere de la nici una dintre cele două teorii. Realismul clasic a argumentat, destul de explicit, că idealurile morale constituie un element integral şi necesar al practicii politicii internaţionale şi că, în absenţa moralei, a unei viziuni utopice, realismul politic este atât steril, cât şi fără sens. Un constructivism realist ar ajuta deci la reabilitarea idealismului, cerând drept corolar un idealism constructivist conştient de sine şi argumentând că studiul idealurilor, ca şi cel al ideilor, este esenţial pentru a înţelege pe deplin politica internaţională. Punctul de plecare al constructivismului a fost mai curând o critică a părţii „structurale" a realismului decât a realismului clasic ; primul permite mult mai puţin încorporarea idealurilor morale decât cel de-al doilea. Argumentul realismului clasic este că, pentru a avea impact, orice ideal moral sau politic trebuie moderat de o politică a puterii.

Un corolar este observaţia că, fără a ne ocupa de „compromisul dintre putere şi morală" (Carr, 1964, p. 210), nu putem studia cu succes procesul schimbării politice. Interesant este faptul că această incapacitate de a justifica schimbarea este una dintre acuzaţiile standard la adresa neorealismului, în special la varianta lui Waltz (1979) (de pildă, Ruggie, 1983b ; Walker, 1987). În acest sens, Waltz a parcurs ciclul complet şi s-a întâlnit cu idealiştii wilsonieni, criticaţi atât de Carr, cât şi de Morgenthau. Teoria lui Waltz privind structura puterii, fără să includă şi morala, devine statică în acelaşi fel în care o fac teoriile structurii ce ignoră puterea. Nici realismul pur, nici idealismul pur nu pot explica schimbarea politică, ci numai o combinare a lor, presupunând că morala este mai curând contextuală decât universală.

În consecinţă, în măsura în care metodologia constructivistă poate arunca lumină asupra funcţionării politicii internaţionale, atât un constructivism idealist, cât şi unul realist – distincte, dar aflate într-o relaţie dialectică – sunt necesare pentru a justifica şi a explica schimbarea din sistemul internaţional. Constructivismul idealist ar fi eliberat de nevoia de a pretinde că studiază doar ideile, pentru a se distanţa de idealuri. Constructivismul realist ar analiza felul în care structurile de putere influenţează schimbarea normativă în relaţiile internaţionale şi invers, modul cum un anumit set de norme afectează structurile de putere. Mulţi dintre teoreticienii etichetaţi mai sus drept adepţi ai constructivismului idealist ar răspunde că deja au făcut acest lucru. De exemplu, cineva care studiază reţelele de promovare a drepturilor omului din America Latină ar putea răspunde că susţine în mod clar că normele drepturilor omului schimbă structura de putere, capacitând organizaţiile nonguvernamentale în dauna elitelor tradiţionale. Dar la baza acestei cercetări se regăseşte inevitabil un idealism moral care consideră că este mai bine ca puterea să se afle în mâinile unor astfel de organizaţii decât în cele ale elitelor tradiţionale. În consecinţă, cu cât ele dobândesc mai multă putere, cu atât mai bine.

Am putea accepta această perspectivă morală. Răspunsul realist este însă că puterea va fi folosită de cei care o acumulează pentru realizarea unui set specific de obiective. Mai mult, nu toate scopurile pentru atingerea cărora poate fi utilizată puterea, chiar pusă în slujba unui ideal moral, vor fi compatibile, deoarece nu toate idealurile morale sunt compatibile. Cu alte

cuvinte, chiar şi după ce normele drepturilor omului sunt acceptate în general, puterea va continua să aibă importanţă. Grupurile specifice aduse la putere de norme vor descoperi, la un moment dat, că scopurile lor diferă ; atunci, puterea lor relativă va începe să devină importantă. Chiar dacă toţi actorii din sistemul internaţional vor accepta la un moment dat un set fundamental de principii, ei se vor deosebi prin modul în care le interpretează, fie din raţiuni egoiste, fie din motive psihologice (vezi, de pildă, Jervis, 1976 ; Rosati, 2000 ; Shannon, 2000). Când interpretările diferă, puterea celui care interpretează continuă să conteze. Scopul constructivismului realist este deci de a examina, în mod sceptic şi dintr-o perspectivă morală, legăturile dintre putere şi normele internaţionale (vezi Loriaux, 1992).

Scepticismul moral reprezintă o diferenţă esenţială dintre idealism şi realism. Idealismul recunoaşte un singur ideal, o morală politică universală spre care ar trebui să aspirăm cu toţii. Realismul argumentează că nu există aşa ceva şi, în consecinţă, dacă vrem să reuşim, trebuie să folosim puterea. Însă realismul clasic, mai ales Carr, ne avertizează că relaţia funcţionează în două sensuri : şi morala poate fi folosită ca instrument al puterii. Astfel, atunci când folosim puterea pentru a promova morala politică favorită, alţii ar putea considera că ne urmărim numai interesele. Mai mult, psihologia politică (vezi, de exemplu, Jervis, 1976) sugerează că atunci când justificăm folosirea puterii în termeni morali am putea să ne păcălim singuri şi să justificăm în mod raţional o acţiune, când de fapt o preferăm din alte motive. Ca atare, chiar dacă puterea este goală fără o moralitate politică, argumentul realismului clasic este că trebuie să privim totuşi cu scepticism acea moralitate, fie ea a noastră, fie a altora, atunci când este folosită pentru a justifica puterea.

Prezentat astfel, realismul clasic începe să semene cu unele variante ale teoriei critice aplicate în relaţiile internaţionale (vezi Ashley, 1984). Unele fragmente din *The Twenty Years' Crisis* (Carr, 1964) sună de fapt ca o critică stil Foucault a idealismului wilsonian (Foucault, 1980 ; vezi şi Ashley, 1984 ; Der Derian, 1990 ; Walker, 1990b, 1993). Aceste secţiuni includ argumentul că acţiunile politice la nivel internaţional, chiar motivate de cele mai bune intenţii, au consecinţe asupra distribuţiei puterii care pot afecta atât eficienţa finală a acţiunilor, cât şi modul cum sunt ele privite de alţii. În consecinţă, deşi înfiinţată de puterile statu-quo pentru promovarea păcii internaţionale, Liga Naţiunilor a fost privită de alţii ca o tentativă de sprijinire a puterii relative a adepţilor săi. Tendinţa constructivismului american către idealismul liberal poate fi privită în mod asemănător din afara graniţelor principalei puteri de statu-quo ca o încercare de menţinere a statu-quoului şi, evident, aceasta a fost viziunea unor critici postmoderni ai teoriei relaţiilor internaţionale (vezi George, 1994, p. 127).

Un constructivism realist ar putea aborda exact acest tip de probleme. El ar putea studia relaţia dintre structurile normative, purtătoare ale moralităţii politice şi folosirea puterii. În consecinţă, ar fi capabil să se ocupe de problema schimbării din relaţiile internaţionale într-un mod pe care nu-l pot reuşi nici constructivismul idealist (cu viziunea sa în esenţă statică asupra moralităţii politice), nici realismul materialist-pozitivist (care o desconsideră). Astfel, un constructivism realist ar putea umple un gol în teoretizarea relaţiilor internaţionale între teoriile dominante şi cele critice[12]. Ar putea face acest lucru adoptând accentul pus pe putere de majoritatea teoriilor critice, fără negativismul inerent proiectului

12. Relaţia dintre constructivism şi teoria critică este pusă sub semnul întrebării. Vezi, de pildă, Price şi Reuss-Smit (1998), Kubálková, Onuf şi Kowert (1998) pentru perspective diferite asupra acestei relaţii.

emancipator al acestei teorii, cu al său interes pentru emanciparea „de", mai curând decât „spre" (vezi Spegele, 1996 ; Wæver, 1996 ; Patomäki şi Wight, 2000). Constructivismul realist ar putea face acest lucru şi incluzând în studiul puterii nu numai analiza teoriei postmoderne asupra textelor subiective şi investigaţia realistă a fenomenelor obiective, ci şi studiul constructivist al intersubiectivităţii – al normelor şi regulilor sociale.

În cele din urmă, ce consecinţe are acest raţionament asupra cercetării şi discursului din domeniul relaţiilor internaţionale ? Constructiviştilor le sugerează că teoria lor – indiferent dacă este înţeleasă ca metodologie, epistemologie sau ontologie – nu ar trebui înţeleasă ca o paradigmă, în sensul în care sunt interpretate realismul, liberalismul şi marxismul. Prin paradigmă înţelegem aici un set de ipoteze despre modul cum funcţionează politica. Constructivismul este o colecţie de presupuneri despre felul cum ar trebui studiată politica. Ca atare, este compatibil (la fel ca alte grupuri de premise privind modul de studiere a politicii, cum e raţionalismul) cu o varietate de paradigme, inclusiv cu realismul. Constructiviştilor idealişti (idealism referindu-se mai curând la idealuri decât la idei) această argumentare le sugerează că un constructivism realist ar trebui privit ca o oportunitate. Distingând între întrebările referitoare la rolul idealurilor şi cele privind rolul ideilor, idealiştii pot să se concentreze explicit asupra idealurilor şi sunt încurajaţi să-şi exprime clar poziţia, să depăşească stigmatul asociat utopismului de la apariţia lucrării *The Twenty Years' Crisis* (Carr, 1964). Cu alte cuvinte, le propune să nu-şi ascundă scopurile sub masca ştiinţei obiective. Realiştilor le spune nu numai că teoria constructivistă ar putea fi o metodologie utilă de cercetare, ci şi că abordarea premiselor epistemologice şi ontologice poate oferi un util corectiv ipotezelor raţionalismului individualist şi ale materialismului care au produs confuzie în definiţiile realismului din ultimele decenii.

Bibliografie

Adler, Emanuel, Barnett, Michael (eds.), *Security Communities*, 1998, Cambridge University Press, Cambridge.

Archer, Margaret, 1998, *Critical Realism : Essential Readings*, Routledge, Londra.

Ashley, Richard K., 1984, „The Poverty of Neorealism", *International Organization*, vol. 38, nr. 2 (primăvara).

Ashley, Richard K., Walker, R.B.J., 1990a, „Reading Dissidence/Writing the Discipline : Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies", *International Studies Quarterly*, vol. 34, pp. 367-416.

Ashley, Richard K., Walker, R.B.J., 1990b, „Speaking the Language of Exile : Dissident Thought in International Studies", *International Studies Quarterly*, vol. 34, pp. 259-268.

Ayer, Alfred Jules (eds.), 1959, *Logical Positivism*, Free Press, Glencoe, IL.

Bachrach, Peter, Baratz, Morton S., 1962, „Two Faces of Power", *The American Political Science Review*, vol. 56, pp. 947-952.

Baldwin, David, 1989, *Paradoxes of Power*, Blackwell, New York.

Bhaskar, Roy, 1986, *Scientific Realism and Human Emancipation*, Verso, Londra.

Bull, Hedley, 1972, „The Theory of International Politics : 1919-1969", în Brian Porter (ed.), *The Aberystwyth Papers : International Politics, 1919-1969*, Oxford University Press, Londra.

Burgerman, Susan, 2001, *Moral Victories : How Activists Provoke Multilateral Action*, Cornell University Press, Ithaca, NY.

Carr, Edward Hallett, 1964, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939 : An Introduction to the Study of International Relations*, reprint, Harper and Row, New York.
Der Derlan, James, 1990, „The (S)pace of International Relations : Simulation, Surveillance, and Speed”, *International Studies Quarterly*, 34, pp. 295-310.
Dessler, David, „What's at Stake in the Agent Structure Debate ? ”, *International Organization*, 43, pp. 441-473.
Donnelly, Jack, 2000, *Realism and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
Doyle, Michael, 1983a, „Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs : Part 1”, *Philosophy and Public Affairs*, 12, pp. 205-235.
Doyle, Michael, 1983b, „Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs : Part 2”, *Philosophy and Public Affairs*, 12, pp. 323-352.
Fierke, Karen M., Jørgensen, Knud Erik, 2001, *Constructing International Relations : The Next Generation*, M.E. Sharpe, Armonk, NY.
Finnemore, Martha, 1996, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
Finnemore, Martha, Sikkink, Kathryn, 1998, „International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, 52, pp. 887-917.
Foucault, Michel, 1980, *Power/Knowledge : Selected Interviews & Other Writings, 1972-1977*, Colin Gordon, Pantheon, New York.
George, Jim, 1994, *Discourses of Global Politics : A Critical (Re)Introduction to International Relations*, Lynne Rienner, Boulder, CO.
Gilpin, Robert, 1981, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK [ed. rom. : *Război şi schimbare în politica mondială*, Editura Scrisul Românesc, Craiova, 2000].
Grieco, Joseph, „Realist International Theory and the Study of World Politics”, în Michael W. Doyle şi G. John Ikenberry (eds.), 1997, *New Thinking in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder, CO.
Haas, Peter, Keohane, Robert, Levy, Marc (eds.), 1993, *Institutions for the Earth : Sources of Effective International Environmental Protection*, MIT Press, Cambridge, MA.
Hall, Rodney Bruce, 1997, „Moral Authority as a Power Resource”, *International Organization*, 51, pp. 555-589.
Hellman, Geoffrey, 1983, „Realist Principles”, *Philosophy of Science*, 50, pp. 227-249.
Holsti, Kalevi J., 1985, *The Dividing Discipline : Hegemony and Diversity in International Theory*, Allen and Unwin, Boston.
Hughes, Barry, 2000, *Continuity and Change in World Politics : Competing Perspective*, ediţia a IV-a, Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ.
Jervis, Robert, 1976, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
Jervis, Robert, 1998, „Realism in the Study of World Politics”, *International Organization*, 52, pp. 971-991.
Johnson Bagby, Laurie, 1994, „The Use and Abuse of Thucydides in International Relations”, *International Organization*, 48, pp. 131-153.
Kahler, Miles, 1998, „Rationality in International Relations”, *International Organization*, 52, pp. 919-941.
Kant, Immanuel, 1957, *Perpetual Peace*, ed. Lewis White Beck, Macmillan, New York [ed. rom. : *Spre pacea eternă*, traducere de Ion Gorun, Editura Gramar, Bucureşti, 2006].

Schuman, Frederick, 1933, *International Politics : An Introduction to the Western State System*, McGraw-Hill, New York.
Schweller, Randall, 1998, *Deadly Imbalances : Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, Columbia University Press, New York.
Shannon, Vaughn, 2000, „Norms Are What States Make of Them : The Political Psychology of Norm Violation", *International Studies Quarterly*, 44, pp. 293-316.
Sikkink, Kathryn, 1993, „Human Rights, Principled Issue-Networks and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, 47, pp. 411-441.
Singer, J. David, 1990, *Models, Methods, and Progress in World Politics : A Peace Research Odyssey*, Westview Press, Boulder, CO.
Synder, Jack, 1998, „Science and Sovietology : Bridging the Methods Gap in Soviet Foreign Policy Studies", *World Politics*, 40, pp. 169-193.
Spegele, Roger, 1996, *Political Realism in International Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
Sterling-Folker, Jennifer, 2000, „Competing Paradigms or Birds of a Feather ? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared", *International Studies Quarterly*, 44, pp. 96-119.
Sterling-Folker, Jennifer, 2002, „Realism and the Constructivist Challenge : Rejecting, Reconstructing, or Rereading", *International Studies Review*, 4, pp. 73-97.
Strange, Susan, 1987, „The Persistent Myth of Lost Hegemony", *International Organization*, 41, pp. 551-574.
Vasquez, John, 1983, *The Power of Power Politics : A Critique*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.
Vasquez, John, 1998, *The Power of Power Politics : From Classical Realism to Neotraditionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
Wæver, Ole, 1996, „The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate", în Steve Smith, Ken Booth şi Marysia Zalewski (eds.), *Internationalism Theory : Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
Walker, R.B.J., 1987, „Realism, Change, and International Political Theory", *International Studies Quarterly*, 31, pp. 65-86.
Walker, R.B.J., 1993, *Inside/Outside : International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
Walt, Stephen, 1987, *The Origin of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
Waltz, Kenneth, 1959, *Man, the State, and War*, Columbia University Press, New York [ed. rom. : *Omul, statul şi războiul*, traducere de Mihaela Sadovschi, Editura Institutul European, Iaşi, 2001].
Waltz, Kenneth, 1979, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, MA [ed. rom. : *Teoria politicii internaţionale*, traducere de Nicoleta Mihăilescu, Editura Polirom, Iaşi, 2006].
Wendt, Alexander, 1987, „The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, 41, pp. 335-370.
Wendt, Alexander, 1995, „Constructing International Politics", *International Security*, 20, pp. 71-81.
Wendt, Alexander, 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
Wight, Martin, 1946, *Power Politics*, Royal Institute of International Affairs, Londra [ed. rom. : *Politica de putere*, traducere de Tudor Florin, Editura Arc, Chişinău, 1998].
Wolfers, Arnold, 1962, *Discord and Collaboration : Essays on International Politics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

Şcoala engleză *vs* realismul american: o întâlnire intelectuală sau o separare din cauza unei limbi comune?*

Richard Little**

...Îmi propun să demonstrez că realismul american şi Şcoala engleză au o moştenire intelectuală comună, ale cărei origini pot fi descoperite în ideile realiştilor clasici de la jumătatea secolului XX. Totuşi, realiştii americani au preluat un anumit aspect al gândirii realiste clasice şi l-au rafinat pe baza metodologiei lor pozitiviste. Nu ar fi nici o problemă, în principiu, cu acest procedeu, dacă ei ar fi decis în mod conştient să se distanţeze de adepţii realismului clasic. Membrii acestei şcoli se asociază însă deseori cu tradiţia realismului clasic, fără a părea să fie conştienţi de ceea ce au lăsat în urmă.

În mod ironic, reciproca se aplică fondatorilor Şcolii engleze. De exemplu, Bull s-a disociat în mod explicit de adepţii realismului clasic şi a insistat pe ideea că opera lui Morgenthau reprezintă „un eşec exemplar" şi că reflectă „declinul unei întregi direcţii de cercetare"[1]. Cu toate acestea, Alderson şi Hurrell recunosc faptul că ideea societăţii internaţionale s-a dezvoltat dintr-o „întâlnire critică" cu realismul clasic, ce pare să fi subestimat „natura socială a vieţii internaţionale"[2]. În practică, suprapunerea este totuşi mai semnificativă decât admit Alderson şi Hurrell. O lectură mai atentă dezvăluie faptul că în operele teoreticienilor de seamă ai realismului clasic, precum Morgenthau, pot fi clar identificate conceptele fundamentale ale Şcolii engleze: sistemul internaţional, societatea internaţională, societatea mondială şi dreptatea internaţională.

Ceea ce realizează Şcoala engleză este clarificarea unei abordări mai curând implicite decât explicite în realismul clasic. Explorând aceste legături dintre Şcoala engleză şi realismul clasic în prima parte a articolului de faţă, sper să indic caracteristicile distinctive ale Şcolii engleze. Voi dezvălui şi motivul pentru care, din perspectiva Şcolii engleze, lipseşte cu siguranţă un element social din realismul american modern, prezent în realismul clasic. Din acest punct de vedere, în consecinţă, realismul american prezintă o descriere unidimensională care generează o înţelegere deformată sau cel puţin incompletă a relaţiilor internaţionale. În a doua parte a articolului voi încerca să arăt cu ce contribuie acest element absent la înţelegerea politicii internaţionale contemporane.

În cele din urmă, în concluzie, mă voi întoarce la principalele critici adresate Şcolii engleze de realiştii americani.

---

* Richard Little, „The English School vs. American Realism: a meeting of minds or divided by a common language?", *Review of International Studies* 29(3): 443-460, © British International Studies Association, 2003, published by Cambridge University Press.
** Mulţumiri lui Theo Farrell pentru comentariile utile la o versiune mai veche a acestui articol.

1. Bull, *apud* Kal Alderson şi Andrew Hurrell, *Hedley Bull on International Society* (Macmillan, Londra, 2000).
2. *Ibid.*

Realismul clasic şi Şcoala engleză

Există legături importante între realismul clasic şi Şcoala engleză. Ele pot fi evidenţiate indicând principalele concepte ale celei de-a doua abordări : sistemul internaţional, societatea internaţională, cea mondială şi dreptatea internaţională. Ceea ce vom demonstra în secţiunea de faţă este că, deşi Şcoala engleză a subliniat aceste concepte, antecedentele gândirii sale pot fi descoperite în fiecare caz în realismul clasic. Evidenţiind aceste legături, se poate demonstra că realiştii americani au accentuat numai un element al realismului clasic, în dauna argumentului privind natura socială a politicii internaţionale.

Sistemul internaţional

În mod convenţional, se consideră că dinamicile asociate cu sistemul internaţional, în special cu balanţa de putere, constituie punctul focal al realismului clasic. În cazul lui Morgenthau, această afirmaţie trebuie însă modificată. Pentru el, există o distincţie implicită între modul în care operează balanţa de putere în cadrul unui sistem internaţional şi în interiorul unei societăţi internaţionale. Deşi nu este vorba despre distincţia clară între sistem internaţional şi societate stabilită de Şcoala engleză, se face aceeaşi presupunere că acestea două coexistă. O teorie a balanţei de putere desprinsă de orice implicaţii normative este deci o trăsătură distinctivă a realismului american modern.

Un sistem internaţional apare, pentru Şcoala engleză, atunci când „statele se află într-un contact regulat şi, în plus, există interacţiune între ele, suficient pentru a face din comportamentul unuia un element necesar în calculele celuilalt"[3]. Realismul clasic adoptă o poziţie similară, iar Morgenthau acceptă faptul că există o lege automată care garantează că, dacă un stat îşi măreşte capacităţile pentru a urmări o politică imperialistă în dauna unui rival, va exista o „creştere proporţională a puterii celuilalt"[4]. În consecinţă, o balanţă sistematică de putere reprezintă poziţia de pornire în orice sistem anarhic. Acest tip de logică stă la baza teoriei realiste americane a politicii internaţionale şi nu este nici o îndoială că o astfel de gândire a oferit o teorie mai coerentă şi mai cuprinzătoare a balanţei de putere sistemice decât cea avansată de realismul clasic şi de Şcoala engleză. Dar, astfel, persistenţa unipolarităţii după sfârşitul Războiului Rece constituie o anomalie şi mai mare pentru realiştii americani decât pentru celelalte două şcoli şi nu există un răspuns coerent la întrebarea : de ce Statele Unite nu s-au confruntat cu o alianţă de balansare ?

Realismul clasic presupune însă că o balanţă de putere poate funcţiona eficient numai în contextul unor norme societale. Dacă statele refuză să-şi accepte reciproc poziţia morală, se vor angaja într-o luptă de o „ferocitate şi o intensitate"[5] nelimitate. O balanţă pur sistemică este foarte diferită de o balanţă societală. Ar semăna, susţine Morgenthau,

---

3. Hedley Bull, *The Anarchical Society : A Study of Order in World Politics* (Columbia University Press, New York, 1977), p. 10 [ed. rom. : *Societatea anarhică. Un studiu asupra ordinii în politica mondială*, traducere de Margareta Petruţ şi Emilia Plăcintar, Editura Ştiinţa, Chişinău, 1998].
4. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, ediţia a V-a (Alfred A. Knopf, New York, 1973), p. 174.
5. *Ibid.*, p. 256.

cu o „stare de natură”[6] hobbesiană. Din contră, deşi Şcoala engleză recunoaşte că realiştii clasici au postulat o „tendinţă automată” de apariţie a unei balanţe de putere în sistemul internaţional, ea neagă că avem de-a face cu o „tendinţă inevitabilă de formare a unei balanţe de putere”, deoarece statele nu încearcă tot timpul să-şi maximizeze puterea relativă, preferând deseori să-şi cheltuie resursele şi energiile în alte scopuri[7]. În consecinţă, Bull concepe ideea unei balanţe „fortuite”, ce apare fără „vreun efort conştient” din partea membrilor sistemului[8]. Se consideră că acest rezultat va apărea cel mai probabil atunci când două puteri dominante încearcă să câştige hegemonia în sistemul internaţional. Deoarece rezultatul este independent de obiectivele ce sunt urmărite de state, este văzut ca un produs al sistemului. După cum considera Watson, presiunile sistemice „acţionează mecanic, în sensul că au impact indiferent de voinţa comunităţii implicate”[9]. Mai mult, Bull prezintă o imagine asemănătoare cu cea a lui Morgenthau, argumentând că, într-o lume bipolară anomică în care cele două puteri dominante ţintesc către o extindere absolută, ne putem imagina balanţa de putere ca „un moment de blocaj în lupta pe viaţă şi pe moarte dintre concurenţi”.

Şcoala engleză recunoaşte deci că o balanţă de putere se poate forma fortuit în sistemul internaţional, dar, ca şi Morgenthau, nu consideră că o asemenea balanţă ar putea furniza o temelie stabilă pentru ordinea internaţională. În consecinţă, Bull manifestă foarte puţin interes pentru o balanţă pur sistemică şi-şi îndreaptă imediat atenţia către o balanţă de putere societală. Ezitarea Şcolii engleze de a accepta că există o logică a anarhiei care să genereze cu necesitate o balanţă de putere ar putea fi rezultatul conceptualizării anarhiei ca o configuraţie foarte fragilă şi al faptului că, aşa cum spunea Watson, a existat o oscilaţie constantă în relaţiile internaţionale între imperiu şi anarhie, înclinând mai curând către imperiu decât spre anarhie[11].

Cu siguranţă, istoria arată că pentru sistemele anarhice a fost mai greu să supravieţuiască decât ar sugera teoria realistă americană. Pentru adepţii săi, persistenţa anarhiei nu este problematică, dar din perspectiva Şcolii engleze aceasta este o problemă în sine.

Societatea internaţională

Deşi Şcoala engleză prezintă conceptul într-un mod mult mai explicit, şi realiştii clasici au acceptat ideea de societate internaţională. Cu alte cuvinte, ambele şcoli sunt de acord că există reglări constante ale comportamentului internaţional de către un corp de norme stabilit. De pildă, Morgenthau se străduieşte din greu să conteste „prejudecata foarte răspândită” că nu ar exista drept internaţional[12]. Dimpotrivă, el susţine că acesta a apărut acum 400 de ani şi că a fost „respectat cu scrupulozitate” încă de la început[13]. Odată cu declanşarea Războiului Rece, Morgenthau se temea că societatea internaţională se află în

6. *Ibid.*, p. 225.
7. Hedley Bull, *The Anarchical Society*, p. 107.
8. *Ibid.*, p. 100.
9. Adam Watson, *The Evolution of International Society : A Comparative Historical Analysis* (Routledge, Londra, 1992), p. 311.
11. Adam Watson, *The Evolution of International Society.*
12. Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 273.
13. *Ibid.*, p. 273. Aici consideră că dreptul internaţional a eşuat în încercarea de a elimina războiul din sistem şi de a stabili un element de guvernare internaţională. Morgenthau era extrem de sceptic în ceea ce priveşte capacitatea dreptului internaţional de a face progrese în acest sens, deoarece, la fel ca diplomaţia, dreptul internaţional este o instituţie menită a

fața unei mari amenințări. El a observat cristalizarea unui sistem internațional caracterizat de lupta pentru supraviețuire dintre cele două superputeri și a argumentat că strategiile lor conduc la apariția unei „noi balanțe de putere"[14] care ar da „lovitura finală, fatală" balanței de putere ce a permis menținerea unei societăți de state definite de „valori împărtășite și standarde universale de acțiune"[15]. Morgenthau a insistat că, în perioada balanței de putere europene, aspirațiile imperialiste au fost constrânse de „limitările morale" acceptate de state ca urmare a stabilirii unui „acord tacit", potrivit căruia toate statele au dreptul de a supraviețui[16]. Ele au consimțit deci asupra „unui standard final", reflectând un set de reguli pe care toți actorii erau obligați să le respecte[17]. În această perioadă istorică, fiecare conducător „aștepta în mod justificat ca și ceilalți să respecte acest standard"[18].

Astfel, Morgenthau a stabilit o legătură strânsă între societatea internațională și balanța de putere, iar Școala engleză a urmat aceeași cale. De pildă, Bull a trasat o distincție radicală între o balanță „fortuită", care operează uneori în cadrul unui sistem internațional, și o balanță „planificată", considerată a sta la baza oricărei societăți internaționale. O balanță planificată este asociată cu orice tip de acord prin care toate marile puteri acceptă necesitatea unei societăți de state. Rezultă existența unui consens intersubiectiv, a „unui acord tacit" de a se abține de la tentativele de monopolizare a puterii și de a acționa pentru a se opune oricărui stat care ar încerca acest lucru. Prin urmare, o balanță „planificată" devine sinonimă cu supraviețuirea societății de state. Marile puteri se autolimitează, deoarece orice încercare de a răsturna balanța va fi „o acțiune fără șanse de reușită"[19]. Deși nu se precizează în mod explicit, se pare că o asemenea politică nu numai că s-ar putea dovedi „fără șanse de reușită", ci ar conduce și la dispariția balanței societale și la apariția uneia sistemice, despre care atât Școala engleză, cât și realismul clasic consideră. că are potențialul de a se transforma într-o „stare de natură"[20].

Atât Școala engleză, cât și realiștii clasici merg însă mai departe și insistă că există o relație necesară între dreptul internațional și balanța societală de putere. Logica de la baza acestei relații nu este însă prezentată cu aceeași precizie care caracterizează analizele oferite de realiștii americani. Argumentul pare să fie că în contextul unei balanțe societale fiecare stat va respecta dreptul internațional deoarece, dacă îl va încălca, va fi sancționat de celelalte. Se pare că în centrul acestui proces se află reciprocitatea[21]. El va fi eficient atât timp cât nici

servi societatea statelor suverane. Prin intermediul lor este reprodusă de obicei societatea respectivă. În schimb, o lume cu un guvern internațional eficient, capabil să asigure ordinea, nu ar mai constitui o societate de state. Dintr-o perspectivă realist-clasică, deoarece dreptul internațional și diplomația sunt menite să protejeze statul suveran, este deci improbabil să fie eficiente când e vorba despre măsuri care să submineze statul suveran.

14. Morgenthau, *Politics Among Nations*, capitolul 21.
15. *Ibid.*, pp. 330-331.
16. *Ibid.*, p. 219.
17. *Ibid.*, p. 274.
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*, p. 219.
20. Price consideră că Tucidide descrie războiul peloponesiac în acest fel. Vezi Jonathan Price, *Thucydides and Internal War* (Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2001).
21. G. Schwarzenberger, *Power Politics*, ediția a III-a (Stevens, Londra, 1964) și K.W. Thompson, *Political Reform and the Crisis of World Politics* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1960), p. 169.

un stat din sistem nu poate ignora sancţiunile altora. Aşadar, va exista o tendinţă a statelor de a se conforma dreptului internaţional, deoarece în caz contrar ar ameninţa balanţa societală de putere. Realismul clasic şi Şcoala engleză nu au reuşit să dezvolte în detaliu această idee. Ar fi fost necesar ceva mai mult decât distincţia dintre o balanţă sistemică şi alta societală. Prima acţionează contrafactual, descurajând statele să încalce dreptul internaţional de teama apariţiei unei balanţe sistemice, care funcţionează în absenţa unui cadru normativ.

Această argumentaţie ar putea totuşi să nu fie suficientă pentru a explica de ce statele respectă regulile, deşi nu ar fi în interesul lor imediat să facă acest lucru. Dar, după cum sugera Hurrell, reprezentanţii Şcolii engleze oferă diferite motive pentru a justifica respectarea legilor internaţionale. El a sugerat că normele se impun datorită „puterii şi coerciţiei, propriului interes şi beneficiilor reciproce, obiceiurilor instituţionalizate sau inerţiei, existenţei unui sentiment al comunităţii, legitimităţii procedurale a procesului de creare a regulilor sau convingerii morale derivate dintr-un sentiment împărtăşit al dreptăţii". Dar autorul a recunoscut şi că Şcoala engleză nu face altceva decât să întocmească o listă de factori, „fără a oferi nici o indicaţie precisă privind legăturile dintre ei"[22]. Astfel, nu numai realismul american consideră argumentele Şcolii engleze incomplete şi inadecvate[23].

Societatea mondială

Deşi ideea unei societăţi mondiale este cel mai des asociată cu Şcoala engleză, conceptul joacă un rol fundamental în discuţia lui Morgenthau despre un stat mondial. Deşi consideră că dreptul internaţional şi diplomaţia sunt concepute pentru menţinerea unei societăţi de state şi că este improbabil, în consecinţă, ca ele să promoveze guvernarea internaţională, el nu a sugerat că un guvern mondial e de neconceput sau că trebuie să ne opunem acestuia din principiu. Dimpotrivă, el credea că pentru a supravieţui este esenţială înfiinţarea sa, deoarece numai el poate opri războiul. O guvernare internaţională ar implica însă existenţa unui stat mondial şi dispariţia societăţii statelor suverane[24].

---

22. Andrew Hurrell, „International Society and the Study of Regimes: A Reflective Approach", în V. Rittberger (ed.), *Regime Theory and International Relations* (Clarendon Press, Oxford, 1993), p. 55.
23. Vezi Ole Wæver, „Four Meanings of International Society: A Transatlantic Dialogue", în B.A. Robertson (ed.), *International Society and the Development of International Relations* (Pinter, Londra şi Washington, 1998), p. 90, care susţine că argumentele Şcolii engleze pot merge mai departe decât instituţionalismul liberal, ce investighează un singur aspect de pe listă. Mai mult, ultimul se concentrează asupra unor reguli individuale. El continuă (p. 91): „Deseori interesul general al societăţii internaţionale este important în explicarea respectării unor reguli specifice, în timp ce acestea se adaugă sistemului general de drept internaţional, care este o parte constitutivă a însuşi sistemului de state. Deoarece statele ajung să considere că au un interes pe termen lung în acest sistem legal internaţional, regulile devin obligatorii şi normative, iar respectarea lor este mai greu de evaluat în termenii interesului concret şi calculabil".
24. Morgenthau, *Politics Among Nations*, capitolul 29. Autorul se referă mai curând la o comunitate mondială decât la o societate mondială. Vezi Barry Buzan, „From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School", *International Organization*, 47, 3, 1993, pp. 327-352, care ia în serios această distincţie. El lucrează acum la o carte care foloseşte această distincţie pentru a clarifica gândirea Şcolii engleze.

Morgenthau afirmă clar că o asemenea evoluţie nu poate avea loc de sus în jos, prin cucerirea lumii de către un imperiu sau printr-o confederaţie constituţională. Orice îndepărtare de societatea statelor trebuie să fie precedată de transformarea comunităţilor. O premisă necesară, dar nu suficientă a unui stat mondial este ca indivizii să nu mai fie loiali comunităţilor locale, ci celei mondiale. Morgenthau recunoaşte însă că ar fi extrem de greu de creat o comunitate mondială, deşi era foarte entuziasmat de teoria funcţionalistă asociată scrierilor lui Mitrany şi a considerat că instituţiile specializate ale Organizaţiei Naţiunilor Unite reprezintă un pas înainte în acest sens[25].

Şcoala engleză are o poziţie diferită şi mai complicată în ceea ce priveşte acest aspect. Reprezentanţii săi au păreri diferite în privinţa semnificaţiei a ceea ce numesc societate mondială pentru existenţa celei internaţionale, unii considerând că un element al celei dintâi trebuie să fi apărut ca o condiţie pentru funcţionarea unei societăţi stabile de state. Alţii sunt mai puţin convinşi. Dar există o mare ambiguitate a acestui aspect. De exemplu, Bull, foarte apropiat de părerea lui Morgenthau, susţine uneori că o extindere a societăţii mondiale – transformând indivizii în subiecţi de drept internaţional – ar submina „ordinea internaţională bazată pe societatea de state"[26]. Ulterior, el susţine însă că „viitorul societăţii internaţionale va fi determinat probabil, printre altele, de menţinerea şi răspândirea unei culturi comune"[27]. Diez şi Whitman ajung la concluzia că această ambiguitate este o caracteristică a politicii internaţionale şi că putem câştiga mult din punct de vedere analitic evidenţiind ambiguitatea şi „tratând-o ca pe o *caracteristică inerentă a domeniului internaţional*"[28].

Dreptatea internaţională

Atât realismul clasic, cât şi Şcoala engleză fac distincţie între ordine şi dreptate[29]. Cu alte cuvinte, se admite că nu există nici un motiv să presupunem că o societate guvernată de reguli va fi neapărat una dreaptă. Dimpotrivă, unii realişti clasici, precum Morgenthau şi Carr, puternic influenţaţi de Mannheim, sociologul cunoaşterii, pornesc de la premisa că deţinătorii puterii o vor folosi pentru a-şi promova interesele, deşi deseori se vor sprijini pe o ideologie dominantă pentru a ascunde legătura dintre putere şi interese.

După cum remarca Niebuhr, „indivizii sau grupurile care organizează orice societate, indiferent cât de orientate social le sunt intenţiile sau pretenţiile, îşi arogă o proporţie excesivă din privilegiile sociale"[30]. După Carr şi Morgenthau, o sarcină crucială a realiştilor este de a scoate la iveală adevărul despre putere şi felul în care sprijină

---

25. Morgenthau, *Politics Among Nations*, capitolul 30. Vezi şi David Mitrany, *The Functional Theory of Politics* (Robertson, Londra, 1975).
26. Bull, *The Anarchical Society*, p. 152.
27. *Ibid.*, p. 317.
28. Thomas Diez şi Richard Whitman, „Analysing European Integration: Reflecting on the English School", *Journal of the Common Market Studies*, 40, 1, 2002, pp. 43-67, p. 49.
29. În realitate, această problemă este dezbătută în interiorul Şcolii engleze deoarece unii autori susţin că nu e posibil să avem un concept de *ordine* care să nu se refere la justiţie. Vezi Ian Harris, „Order and Justice in *The Anarchical Society*", *International Affairs*, 69, 4, 1992, pp. 725-741.
30. R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society* (SCM Press, Londra, 1963), pp. 6-7.

statu-quoul. În consecinţă, realistul „nu poate evita să devină o forţă subversivă şi revoluţionară în faţa anumitor interese ascunse”[31].

Slăbiciunea realismului este, sugerează Carr, că apoi nu admite că ideile au un rol independent în politica internaţională. El recunoaşte, în consecinţă, că este posibil să se conceapă şi să se realizeze o ordine transnaţională. Atunci când orice viziune devine realitate, unele grupuri vor beneficia mai mult de pe urma noului sistem decât altele şi vor transforma aceste beneficii în putere, pe care o vor folosi ulterior pentru a menţine sistemul. Datoria eternă a realiştilor este de a expune această legătură axiomatică dintre putere şi interese. Din perspectiva lui Carr, în consecinţă, atât accentul realist pe forţa materială, cât şi preocuparea utopistă pentru ideile transformatoare au de jucat un rol esenţial în orice fel de explicaţie a politicii mondiale. Înţelegând acest lucru, Carr conchide că este evident de ce statele satisfăcute ce doresc menţinerea unui sistem deja existent ar trebui să ofere concesii semnificative celor lipsiţi de beneficii, pentru a se asigura că poziţia lor devine suportabilă[32].

De asemenea, Şcoala engleză a reflectat mult la rolul dreptăţii în relaţiile internaţionale, iar adepţii săi consideră că există idei despre ce anume înseamnă dreptatea, „care joacă un rol în desfăşurarea evenimentelor”[33]. Bull distinge între dreptatea la nivelul statului şi cea la nivelul individului. La nivelul statului, dreptatea necesită ca societatea internaţională să asigure, de pildă, respectarea drepturilor suverane ale statelor. Acest lucru nu ne spune nimic despre dreptatea umană. Cu alte cuvinte, la fel ca în orice societate, este inevitabil ca statele mari să folosească puterea în slujba intereselor lor şi în dauna celorlalte din sistem. În consecinţă, odată cu consolidarea statului, ideea drepturilor omului a intrat în umbră şi, într-adevăr, poate fi privită acum ca „potenţial subversivă pentru societatea internaţională însăşi”[34]. În ciuda evidentei ambiguităţi morale a acestei poziţii, Bull a precizat că este esenţial ca ordinea să aibă întâietate asupra justiţiei. Cu toate acestea, spre sfârşitul vieţii sale, el a început să-şi reconsidere poziţia şi a recunoscut că este necesar să se remedieze dezechilibrul dintre statele sărace şi cele bogate din sistem. Dreptatea cere, susţinea Bull, ca Occidentul să-şi abandoneze „poziţia privilegiată nemeritată”[35]...

31. Hans J. Morgenthau, „The Commitments of Political Science”, în Hans Morgenthau, *Politics in the Twentieth Century*, ediţie prescurtată (Chicago University Press, Chicago, 1971), p. 258.
32. E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939 : An Introduction to the Study of International Relations*, cu o nouă introducere de Michael Cox (ed.) (Palgrave, New York, 2001). Vezi şi evaluarea lui Bull : „The Twenty Years' Crisis Thirty Years On”, în Alderson şi Hurrell, *Hedley Bull on International Society*, pp. 125-138. Pentru o interpretare diferită a lui Carr, vezi Charles A. Jones, „Carr, Mannheim and a Post-Positivist Science of International Relations”, *Political Studies*, 45, 1, 1997, pp. 232-246. Pentru un eseu valoros despre Carr, vezi Michael Cox (ed.), *E.H. Carr : A Critical Reappraisal* (Palgrave, Londra, 2000).
33. Bull, *The Anarchical Society*, p. 78.
34. *Ibid.*, p. 183.
35. „Justice in International Relations : The 1983 Hogey Lectures”, în Alderson şi Hurrell, *Hedley Bull on International Society*, p. 244.

Morgenthau : politica privită ca luptă pentru putere*

Ashley Tellis

Poate cel mai distins şi mai coerent exponent al realismului politic din secolul XX, Hans Morgenthau a încercat să ofere o interpretare filosofică mai cuprinzătoare a politicii. Politica era concepută în esenţă ca o luptă pentru putere, iar filosofia, „mai ales o încercare neobişnuit de încăpăţânată de a gândi clar"[1], era menită să arunce lumină asupra acestor principii fundamentale care ar putea ghida oamenii de stat în concepţia lor despre realităţile politice. Parte a marii migraţii intelectuale către Statele Unite de dinaintea celui de-al doilea război mondial, intrarea lui Morgenthau pe scenă americană l-a implicat imediat în marile dezbateri purtate în acea perioadă între cercetătorii şi practicienii din domeniul politicii externe.

Tradiţia legalistă încercase să definească scopurile politicii externe americane în termenii creării unei societăţi internaţionale armonioase, bazată pe căutarea şi acceptarea unor principii morale universale[2]. În centrul acestui obiectiv stătea filosofia liberală a Iluminismului, cu convingerea sa că :

> ...o ordine politică raţională şi morală, derivată din principii valide universale şi abstracte, [ar putea] fi instituită aici şi acum. Ea presupune[a] existenţa bunătăţii esenţiale şi a infinitei maleabilităţi a naturii umane şi atribuia eşecul ordinii sociale de a se ridica la standardele raţionale absenţei cunoaşterii şi a înţelegerii, instituţiilor sociale depăşite sau depravării anumitor indivizi izolaţi sau grupuri[3].

Pornind de la premisa unei armonii eterne a intereselor, tradiţia legalistă a perceput conflictul internaţional ca fiind un produs al înţelegerii greşite a unor aspecte politice şi al consecinţelor neintenţionate. Astfel, concretizată în „educaţie, reformă şi în utilizarea sporadică a forţei"[4], Raţiunea a fost oferită ca o soluţie prin care oamenii pot înţelege adevărul autentic al condiţiei lor. În consecinţă :

> ...dacă toţi oamenii ar fi raţionali, ar dispărea conflictele dintre ei sau, în cel mai rău caz, s-ar rezolva prin compromis ; lipsurile de care suferă ar fi soluţionate ; temerile care le distrug vieţile ar dispărea şi ar domni armonia, bunăstarea şi fericirea[5].

Instituţiile dreptului, educaţiei şi comerţului au fost privite deci ca instrumentele principale prin care indivizii pot fi făcuţi să-şi recunoască interdependenţa şi interesele

---

* În Benjamin Frankel (ed.), *Roots of Realism* (Frank Cas, Londra, 1996).

1. Fraza lui William James, citată în Kenneth Thompson, „Philosophy and Politics : The Two Commitments of Hans J. Morgenthau", în Kenneth Thompson şi Robert Myers (eds.), *Truth and Tragedy*, ediţie revizuită (Tranzactions, New Brunswick, NJ, 1984), p. 28.
2. Vezi, de pildă, Frank Tannenbaum, „The Balance of Power versus the Coordinate State", *Political Science Quarterly*, 47 (iunie 1952), precum şi Thomas I. Cook şi Malcolm Moos, *Power through Purpose : The Realism of Idealism as a Basis for Foreign Policy* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1954).
3. Hans J. Morgenthau, „Another «Great Debate» : The National Interest of the United States", *American Political Science Review*, 46 (1952), pp. 961-962.
4. *Ibid*.
5. *Scientific Man vs. Power Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1974), p. 14.

armonioase. S-a sperat că o asemenea recunoaştere ar determina crearea unei societăţi internaţionale, într-o manieră asemănătoare cu fondarea statului. Ţinând cont de aceste premise şi convingeri, obiectivele politicii externe americane erau definite în sensul creării unor instituţii internaţionale care ar putea sprijini o nouă ordine morală universală bazată pe Raţiune.

Respingând premisele optimiste aflate la baza unor asemenea propuneri, Morgenthau a argumentat că, departe de a presupune o armonie eternă a intereselor, viaţa politică „îşi are rădăcinile în dorinţa de putere, comună tuturor oamenilor, [şi] este astfel inseparabilă de însăşi viaţa socială”[6]. Plecând de la o interpretare augustiniană a naturii decăzute a omului, Morgenthau sugera, citându-l pe Luther, că „nu poate fi biruită concupiscenţa” şi, în consecinţă, că dorinţa arzătoare de putere, ubicuă condiţiei umane, trebuie recunoscută ca „sursa corupţiei şi a păcatului care inserează şi în cele mai bune intenţii măcar un pic de rău şi deci le murdăreşte”[7]. În cele din urmă, politica ar fi rea fie şi numai deoarece este o activitate a oamenilor răi.

Dezvoltând concepţia sa despre natura activităţii politice, Morgenthau susţinea că trăsăturile sale diabolice îşi au originea în două aspiraţii umane. Pe de o parte, este derivată dintr-un egoism elementar, produs al competiţiei pentru resursele materiale şi ideatice limitate, care le permit indivizilor să supravieţuiască. Bunuri ca „bani, slujbe, familie etc. se află într-o legătură obiectivă cu necesităţile vitale ale indivizilor” şi, în consecinţă, egoismul oamenilor poate fi interpretat aici ca având „limite”[8]. În contrast cu necesităţile supravieţuirii fizice, Morgenthau considera, pe de altă parte, *animus dominandi* – „dorinţa de a menţine influenţa propriei persoane în raport cu ceilalţi, de-a o spori sau de-a o demonstra”[9] – ca fiind o voinţă de putere fără limite constitutive. El explica lipsa barierelor ultimului impuls în termeni teologici expliciţi : „Pentru că, deşi nevoile vitale ale omului pot fi satisfăcute, dorinţa sa de putere s-ar stinge numai dacă până şi ultimul om ar deveni un obiect al dominaţiei lui, nemaifiind altcineva deasupra sa – cu alte cuvinte, ajungând asemănător lui Dumnezeu”[10]. Distincţia dintre aceste două impulsuri rezultă din faptul că, în timp ce „există în egoism un element de raţionalitate, determinat de limitările naturale ale scopului” (deoarece se presupune că fiinţele umane au nevoie doar de o cantitate finită de bunuri materiale pentru a supravieţui), atât limitarea, cât şi raţionalitatea „lipsesc în cazul dorinţei de putere”[11].

Se pare deci că Morgenthau susţine că răul politicii derivă din două impulsuri diferite din punct de vedere ontologic : un egoism ce îşi are originea în cerinţele supravieţuirii şi dorinţa de mărire provenind din opţiunile indivizilor care caută beţia cuceririi şi dominării. Trecând repede peste ceea ce pare a fi o distincţie ontologică, el susţine că aceste contraste, dacă există, sunt doar fenomenologice, adică aspecte diferite ale aceleiaşi naturi umane uniform rele :

> Separând astfel dorinţa de putere de egoism, pe de o parte, şi de alte scopuri transcendentale, pe de altă parte, deja percepem greşit natura aspiraţiei ; de fapt, ea este prezentă oricând

6. *Ibid.*, p. 9.
7. *Ibid.*, pp. 194-195.
8. *Ibid.*, p. 193.
9. *Ibid.*, p. 192.
10. *Ibid.*, p. 193.
11. *Ibid.*, pp. 193-194.

oamenii intenţionează să acţioneze în legătură cu alţii. Am putea-o separa conceptual de alte ingrediente ale acţiunii sociale ; în realitate, nu există nici o interacţiune socială care să nu conţină măcar ceva din această dorinţă de a impune propria persoană în faţa altora. Ubicuitatea dorinţei de putere determină ubicuitatea răului în acţiunea umană, pe lângă şi dincolo de orice egoism particular sau altă răutate a scopurilor[12].

În consecinţă, însuşi faptul că există oameni egoişti este suficient pentru ca *animus dominandi* să se impună, aici regăsindu-se cauzele tuturor conflictelor sociale. Esenţa viziunii lui Morgenthau asupra politicii este centrată deci pe o explicaţie clară în termenii primei imagini : conflictul este cauzat de natura umană rea şi egoistă. Luând de obicei forma punerii propriilor interese înaintea intereselor celorlalţi, un astfel de egoism are ca rezultat o luptă pentru putere, deoarece „ceea ce unul doreşte deja altul deţine sau vrea la rândul său"[13]. Rezultă că politica este transformată într-o arenă a răului unde indivizii nu au de ales decât să devină egoişti, chiar dacă, altfel, ar încerca să se comporte respectând obligaţia morală de a fi altruişti faţă de alţii[14].

Dacă indivizii răi şi tulburaţi sunt astfel priviţi, aşa cum au făcut Tucidide şi Machiavelli, ca fiind adevăratele unităţi ale vieţii politice, problema modului de a construi o ordine politică devine urgentă. Tucidide a evitat să dea un răspuns direct la această întrebare, dar Machiavelli, recunoscând importanţa subiectului, a oferit un răspuns explicit, dedus din istorie : statele sunt create prin forţă, în principal prin crime la scară mare comise de indivizi de o *virtu* exemplară. În schimb, Morgenthau, în general, nu vorbeşte despre originea ordinii politice. El recunoaşte că „tot timpul acţionează indivizii" şi că „acţiunile societăţii, ale naţiunilor sau ale oricărui tip de colectivitate politică sau de altă natură nu există din punct de vedere empiric"[15], dar el nu oferă nici o interpretare a modului cum au ajuns indivizii egoişti să fie organizaţi în aceste agregate colective minimale numite „state", pe care le tratează ca fiind unităţile analitice ale politicii internaţionale. Morgenthau se aseamănă cu Tucidide, cel puţin din acest punct de vedere. Considerată a fi trăsătura definitorie a fiinţelor umane, urmărirea narcisistă a puterii este tratată ca un mecanism funcţional vizibil la toate nivelurile vieţii sociale, dar nici unul dintre teoreticieni nu-l foloseşte pentru a explica fie originea, fie structura entităţilor macroscopice cum e statul, în ciuda faptului că amândoi atribuie un primat teoretic indivizilor şi o prioritate analitică statelor în sistemele lor explicative[16].

Absenţa unui mecanism generator este evidentă în discuţia lui Morgenthau despre relaţia dintre politica internă şi cea internaţională :

> Indiferent de condiţiile sociale specifice, argumentul decisiv împotriva opiniei că lupta pentru putere pe arena internaţională este doar un accident istoric trebuie derivat din natura politicii interne. Esenţa politicii internaţionale este similară cu cea a politicii interne. Ambele sunt lupte pentru putere, modificate doar de diferitele condiţii în care se desfăşoară în sferele internă şi internaţională.

---

12. *Ibid.*, p. 194.
13. *Ibid.*, p. 192.
14. *Ibid.*
15. *Ibid.*, p. 187.
16. Cu siguranţă că Tucidide vorbeşte despre problema structurii statelor. Învăţămintele sale sunt evidente însă doar implicit, prin descrierea proceselor declinului politic. El nu oferă o explicaţie cauzală a modului în care au apărut structurile statale (fie prin comentariile proprii, fie prin discursuri), aşa cum face când discută problemele imperialismului şi ale războiului sistemic.

Tendinţa de dominare – în particular – este o componentă a tuturor formelor de asociere umană, de la familie, trecând prin frăţii şi asociaţii profesionale, organizaţii politice locale, până la stat. La nivel familial, conflictul tipic dintre soacră şi noră este, în esenţa sa, o luptă pentru putere, apărarea unei puteri instituite în faţa tentativei de a impune una nouă. Aşa se prefigurează rivalitatea internaţională dintre politicile statu-quo şi cele imperialiste. Cluburile mondene, frăţiile, facultăţile şi organizaţiile profesionale sunt scenele unor continue lupte pentru putere între grupuri care fie vor să păstreze ceea ce au deja, fie vor să obţină o putere mai mare. Se organizează adesea competiţii între companii şi apar dispute între angajatori şi angajaţi nu numai şi nu în primul rând din cauza avantajelor economice, ci pentru influenţa reciprocă, adică pentru putere. În fine, întreaga viaţă politică a unei naţiuni, mai ales a uneia democratice, de la nivel local la cel naţional, este o continuă luptă pentru putere. În alegerile periodice, în votul pentru adunările legislative, în procese, în deciziile administrative şi măsurile executive – în toate aceste activităţi, oamenii încearcă să-şi menţină ori să-şi impună puterea asupra altor oameni… Din perspectiva acestei ubicuităţi a puterii în toate relaţiile sociale şi la toate nivelurile de organizare socială, este oare surprinzător faptul că politica internaţională este în mod necesar o luptă pentru putere? Şi nu ar fi mai curând surprinzător dacă lupta pentru putere n-ar fi decât un atribut accidental şi efemer al politicii internaţionale, ţinând cont de faptul că este un element permanent şi necesar al tuturor ramurilor politicii interne?[17]

Asemănarea dintre politica internă şi cea internaţională este deci stabilită mai curând prin analogie inductivă decât prin demonstraţie logică. Statele sunt descrise ca entităţi compuse din indivizi ce urmăresc obţinerea puterii, iar apoi politica internaţională este descrisă ca fiind puţin diferită de cea internă. Se poate considera deci că această abordare a politicii internaţionale asimilează argumentul esenţial al altor realişti, şi anume că sursa tuturor luptelor este natura umană egoistă. Spre deosebire de unul dintre ei – Machiavelli –, care a oferit o expunere detaliată a modului cum sunt legate ordinea internă şi cea internaţională în termeni cauzali, Morgenthau îşi deplasează interesul rapid de la domeniul intern la politica externă propriu-zisă. În consecinţă, după ce afirmă pe scurt că natura sistemului internaţional şi cea a statului, realităţi ale imaginii a treia şi, respectiv, a doua, au anumite trăsături în comun cu fundamentul lor din prima imagine, omul cu dorinţa sa de putere, primatul teoretic al indivizilor dispare cu totul din analiză, iar *opera magna* a lui Morgenthau, *Politica între naţiuni*, sare la obiectivul principal: descrierea politicii internaţionale ca luptă pentru putere între unităţile centrale de analiză numite state.

După cum era de aşteptat, Morgenthau începe cu o scurtă analiză a naturii puterii, dar, spre deosebire de Machiavelli, care descria parcimonios puterea ca fiind capacitatea de constrângere provenită din „armele bune", primul o defineşte drept o „relaţie psihologică" între inegali, decurgând din „anticiparea beneficiilor, teama de dezavantaje şi respectul sau simpatia faţă de oameni sau instituţii"[18]. Astfel, ameninţările, ordinele, convingerea şi charisma – toate sunt mijloace prin care este exercitată puterea, iar „tendinţa de a reduce puterea politică la aplicarea reală a forţei sau cel puţin de a o echivala cu ameninţările cu forţa" este în mod explicit respinsă, considerând că neglijează rolul prestigiului în politică[19]. Ulterior, natura puterii naţionale este concepută cu multe detalii, într-o tipologie elaborată care include orice element posibil, de la geografie la resursele naturale, pregătirea

17. Morgenthau, *Politics Among Nations*, pp. 31-33.
18. *Ibid*., p. 27.
19. *Ibid*.

militară şi populaţie, caracterul naţional, moralul şi calitatea diplomaţiei şi a guvernării[20]. Discuţia despre putere se încheie cu o secţiune revelatoare, intitulată „Eroarea factorului unic", unde Morgenthau discută despre greşeala explicaţiei monocauzale, fie ea fundamentată pe geografie, putere militară sau etos naţional[21].

Discuţia despre putere din *Politica între naţiuni* este fascinantă datorită luminii pe care o aruncă asupra atitudinii lui Morgenthau faţă de posibilitatea unei ştiinţe politice. În timp ce atât Tucidide, cât şi Machiavelli au încercat, în moduri diferite, să ofere măcar o anumită formulare ştiinţifică a realismului politic, Morgenthau se distinge prin faptul că respinge cu înverşunare posibilitatea „ştiinţei" politice. În consecinţă, deşi pretinde, pe de o parte, că „politica, la fel ca şi societatea în genere, este guvernată de legi obiective, cu rădăcini în natura umană"[22], respinge vehement ideea că aceste legi obiective ar putea fi ghicite prin metodele abstracte şi deductive ale investigaţiei raţionaliste. Pe de altă parte, crezând că raţionalismul este definit de ideea că o înţelegere ştiinţifică implică automat controlul şi schimbarea, Morgenthau critica „ştiinţa" politică deoarece considera că hrănea iluzia capacităţii de modificare a realităţii. Denunţarea tuturor curentelor raţionaliste ale ştiinţei politice a derivat deci din percepţia greşită că „toate abordările ştiinţifice" răspândeau, cu necesitate, falsa promisiune de a elimina egoismul uman. Refuzul său de a susţine absurditatea unor raţionalisme, în special a celor de tip liberal-legalist, pe care le-a descoperit în marea dezbatere, l-a făcut să nu vadă posibilitatea creării unui raţionalism alternativ, derivat din premisa permanenţei nesociabilităţii. Un asemenea raţionalism nu numai că ar fi capabil să ofere formulări realiste logice şi deductive, putând fi testat mai uşor şi având o mare putere de explicare, ci şi-ar accepta incapacitatea de a oferi soluţii ştiinţifice care ar aboli decisiv răul din istorie.

Dată fiind incapacitatea lui Morgenthau de a concepe posibilitatea unui asemenea realism politic raţionalist, el a respins cu totul sistematizarea abstractă deductivă în favoarea înţelegerii „principiilor" politicii internaţionale, prin intermediul unor „comparaţii inductive între [diverse] evenimente"[23]. Cu alte cuvinte, istoria trebuie să fie fundaţia esenţială, dacă nu singura, a studiului politicii internaţionale, iar această disciplină urma, la rândul ei, să se ocupe de atingerea obiectivului intelectual al „distingerii particularului de general şi de a le explica pe amândouă"[24]. Cu această concepţie a principiilor politicii internaţionale, nu este surprinzător că secţiuni consistente din *Politica între naţiuni* sunt destinate, în primul rând, elaborării unei „hărţi a scenei politice". Evident, „o asemenea hartă nu poate oferi o descriere completă a peisajului politic, aşa cum este el într-o anumită perioadă istorică", ci descrie mai curând „trăsăturile eterne ale geografiei sale, distincte de contextul istoric aflat într-o continuă schimbare"[25].

Această încercare de a trece în revistă trăsăturile perene ale politicii internaţionale este evidentă în analiza pe care o face Morgenthau cu privire la politica internaţională ca luptă pentru putere. Categoria-cheie a acestei analize este definită drept „interesul naţional".

20. *Ibid.*, pp. 97-144.
21. *Ibid.*, pp. 153-160.
22. *Ibid.*, p. 4.
23. *Ibid.*, p. 17.
24. Norman A. Graebner, „Morgenthau as Historian", în Thompson şi Myers, *Truth and Tragedy*, p. 67.
25. Hans J. Morgenthau, *Dilemmas of Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1958), p. 39.

care este compus, la rândul său, din „necesităţi minime" permanente, legate de supravieţuirea statului, dar şi din „întregul spectru al celorlalte sensuri [variabile şi nenumărate] compatibile cu el din punct de vedere logic"[26]. Deoarece comportamentul statelor caută tot timpul să promoveze interesul naţional, se consideră că lupta pentru putere s-a încadrat, de-a lungul istoriei, în trei tipare fundamentale : politica „statu-quoului", cu scopul de a menţine puterea ; politica „imperialistă", vizând sporirea puterii ; şi cea de „prestigiu", ce-şi propune creşterea reputaţiei şi demonstrarea puterii. De ce un stat alege una dintre politici mai degrabă decât alta ? Răspunsul lui Morgenthau este furnizat în termeni empirici, nu logici. Prin urmare, de pildă, stimulentul alegerii unor politici imperiale este oferit fie de „războaiele victorioase", fie de „înfrângeri" sau de „slăbiciune", explicaţii derivate din evenimentele istorice. În mod asemănător, istoria oferă un fundament pentru afirmaţia că nu toate imperialismele sunt la fel şi, în consecinţă, Morgenthau le distinge după natura scopurilor – „imperiu mondial", „imperiu continental" şi „preponderenţă locală" – şi după caracterul metodelor folosite – „militar", „economic" şi „cultural".

Această analiză a puterii naţionale privită prin prisma dovezilor istorice este completată de cea a diverselor limite care o afectează şi, din nou, obiectivul lui Morgenthau constă în descrierea numeroaselor trăsături ale mediului politic. Astfel, „balanţa de putere", „moralitatea internaţională" şi „dreptul internaţional" sunt recunoscute ca forţe care limitează, deşi cu intensităţi variate, aspiraţiile către putere[27]. Evident, balanţa de putere este considerată cea mai importantă dintre ele, iar „dorinţa de putere a mai multor naţiuni, fiecare încercând fie să menţină, fie să răstoarne statu-quoul, conduce cu necesitate la o configuraţie... numită balanţa de putere şi la politici ce-şi propun menţinerea ei"[28]. Deşi o asemenea explicaţie pare raţionalistă ca formă, în sensul că pare a fi derivată în mod deductiv din logica unei anumite situaţii, în realitate este inferată din experienţa istorică a politicii europene, o concluzie de neevitat, ţinând cont de descrierea pe care o face Mongenthau celor şase condiţii asociate cu balanţa clasică de putere : prezenţa unui mare număr de state independente ; cultura europeană comună ; comprimarea geografică a sistemului internaţional ; absenţa armelor de distrugere în masă ; libertatea de decizie a elitelor ; prezenţa unui „echilibrator"[29]. Date fiind schimbările postbelice din relaţiile internaţionale, Morgenthau încheie această discuţie despre balanţa de putere pe un ton pesimist, deoarece majoritatea dintre cele şase condiţii clasice ale unei echilibrări de succes au fost anulate. De fapt, ţinând cont de interpretarea inductivă detaliată a balanţei europene, nu este sigur nici măcar că – în cuvintele sale – acest concept are vreun sens, deoarece în unele momente statele caută egalitatea puterii, iar în altele superioritatea[30]. Din acest motiv, poate, a conchis în altă parte că „trebuie subliniat caracterul imperialismului ca fenomen universal al politicii internaţionale"[31].

Politica între naţiuni a lui Morgenthau reprezintă rezumatul construcţiei inductive a programului realist, deoarece este un inventar foarte detaliat al comportamentelor complexe şi deseori divergente care se manifestă în politica internaţională. Deşi aceste comportamente

---

26. *Ibid.*, p. 65.
27. Morgenthau, *Politics Among Nations*, pp. 161-296.
28. Morgenthau, *Dilemmas of Politics*, pp. 41, 258.
29. Morgenthau, *Politics Among Nations*, pp. 167-195.
30. *Ibid.*, pp. 196-223.
31. Hans J. Morgenthau, Kenneth W. Thompson (ed.), *Principles and Problems of International Politics* (Knopf, New York, 1950), p. 61.

au o trăsătură comună, în sensul că reprezintă acţiunile statelor legate de creşterea securităţii prin maximizarea puterii, nu se face nici o încercare de ordonare sintetică. Descrierea pe larg a realităţii politice, chiar dacă pare uneori contradictorie, a fost preferată tocmai pentru că o explicaţie teoretic-raţională a vieţii politice ar fi introdus o falsă ordine într-un domeniu ce era şi putea să fie doar haotic. Atrăgând atenţia, cu cuvintele lui Montaigne, la „interpretările deformate, forţate şi partizane"[32] ale politicii, privită prin lentile raţionaliste, Morgenthau adera la un empirism filosofic considerat drept metodologia ideală pentru studiul relaţiilor internaţionale şi alternativa preferabilă ştiinţei raţionaliste :

> Prima lecţie pe care trebuie să o înveţe un cercetător al politicii internaţionale şi pe care nu trebuie să o uite în veci este că problemele internaţionale sunt de o complexitate ce face imposibile soluţiile simple şi profeţiile credibile. Aici se desparte drumul omului de ştiinţă de cel al şarlatanului. Cunoaşterea forţelor care determină politica între naţiuni şi a modurilor în care apar relaţiile lor politice relevă ambiguitatea realităţii politicii internaţionale. În fiecare situaţie politică se amestecă tendinţe contradictorii. Probabil că una dintre ele va predomina în anumite condiţii, dar care anume se va impune nu avem de unde să ştim. Tot ce poate face un cercetător este să urmărească diferitele tendinţe care, ca potenţialităţi, sunt inerente într-o situaţie internaţională anume. El poate să sublinieze condiţiile diferite care fac să fie mai probabil ca o anumită tendinţă să predomine, şi nu alta şi, în fine, să analizeze probabilitatea ca diverse condiţii şi tendinţe să predomine în momentul respectiv.[33]

Prin această abordare, *Politica între naţiuni* reprezintă negarea eficienţei şi valorii tuturor metodelor ştiinţifice şi raţionaliste de explicare a politicii. Nu poate exista un studiu raţional al comportamentului internaţional, ci numai reflecţii instructive care să sprijine diferite forme prudente de decizie. „Ştiinţa" politicii nu este, în consecinţă, nimic altceva decât *episteme politike*, o ştiinţă practică necesitând atât angajare, cât şi distanţare. E nevoie de distanţare în sensul că politicianul trebuie să-şi folosească pachetul de cunoştinţe condiţionat filosofic, dar generat empiric pentru a ajunge la o evaluare a multiplelor alegeri politice rezonabile şi prudente ; dar este nevoie şi de implicare, pentru că opţiunile politice cele mai bune pot fi distinse numai în contextul alternativelor cu care se confruntă un anumit decident şi statul său.

Încercând să dezvăluie adevărurile practice necesare pentru a face alegeri bune în lumea puterii, obiectivul lui Morgenthau, concretizat în opera sa, reprezintă o deplasare semnificativă a accentului faţă de cel al lui Machiavelli ; în timp ce ultimul era mai interesat de prescrierea unor tehnici pentru o politică de succes şi de înţelegerea politicii mai ales ca un mijloc de a atinge scopul, Morgenthau pare să fie mai interesat de înţelegerea politicii, a caracterului şi a limitărilor sale. Deşi există cu siguranţă în întreaga sa operă un interes normativ, contribuţia lui Morgenthau la evoluţia programului realist se distinge prin expunerea sistematică, empiristă a practicii politicii internaţionale. Prezentarea sa a fost, fără îndoială, condiţionată de o anumită concepţie a naturii şi a destinului uman, dar, în cele din urmă, îşi propunea mai curând să creeze un cadru care să-i „impună observatorului o disciplină intelectuală, să-i inducă o ordine raţională în materia politicii şi deci să facă posibilă înţelegerea teoretică a politicii"[34].

32. Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 17.
33. *Ibid.*, p. 19.
34. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, ediţia a V-a (Knopf, New York, 1979), pp. 4-5.

Cu acest obiectiv, s-ar putea spune că realismul tradiţional a atins apogeul în lungul drum către o teorie ştiinţifică. În opera lui Tucidide, a apărut ca un program de cercetare metafizică dând naştere unei noi tradiţii de conceptualizare a politicii, creând o viziune fertilă a lumii. Această înţelegere a născut, în timp, o dorinţă de control practic şi, deloc surprinzător, în opera lui Machiavelli, programul realist se transformă într-o căutare a generalizărilor practice, cu scopul de a manipula rezultatele politice. În cele din urmă, el ajunge să reprezinte o dorinţă care transcende simplul control tehnologic şi, în consecinţă, în opera lui Morgenthau, ia forma producerii unui corp sistematic de date empirice care, deşi parţial destinate ameliorării politicii, este acum în mod fundamental orientat către crearea cunoaşterii obiective autonome. În măsura în care lucrările lui Morgenthau reprezintă cea de-a doua aspiraţie, ele pot fi considerate în mod justificat drept sinteza abordărilor empiriste caracteristice realismului tradiţional.

Realismul tradiţional : logica dominaţiei, primatul indivizilor, inductivismul auster

Tradiţia realismului politic analizată până acum prin abordările a trei practicieni – unul antic, celălalt premodern şi al treilea modern – sugerează că programul realist de cercetare poate fi rezumat după cum urmează.

La nivelul afirmaţiilor substanţiale, toţi trei se ocupă de problema ordinii şi explică realitatea conflictului şi a rivalităţilor în termenii logicii dominaţiei, cauzată de necesitate. Fiecare consideră, fie implicit, fie explicit, că toate entităţile politice – chiar dacă ele caută doar securitatea *ex ante* – sunt forţate de cerinţele competiţiei să adopte o direcţie de acţiune, care implică, în cele din urmă, control, cucerire şi supremaţie. Doar Machiavelli recurge explicit la această logică pentru a explica originea ordinii. Atât Tucidide, cât şi Morgenthau recunosc importanţa problemei, dar nu o abordează în mod explicit sau într-o formă cauzală. Doar Machiavelli descrie în mod sistematic procesul prin care indivizii interacţionează pentru a forma entităţi generatoare de ordine intitulate „state" şi felul cum se comportă ele ulterior în lumea politicii interstatale. În consecinţă, Machiavelli poate fi numit „realistul complet" : lumea sa posedă o claritate, o consecvenţă a argumentării şi explicaţii cuprinzătoare cu care nici Tucidide, nici Morgenthau nu pot rivaliza. În ciuda limitelor acestuia din urmă, este însă important să recunoaştem faptul că toţi trei admit că rivalitatea pentru securitate culminează cu lupta pentru dominaţie, iar această afirmaţie esenţială unifică, mai mult decât altele, învăţăturile realismului tradiţional.

La nivelul unităţii de analiză şi al logicii cauzale, cei trei teoreticieni împărtăşesc, din nou, importante aspecte similare. În ciuda folosirii premiselor sistemului de state, Tucidide pune accentul pe caracterul „oamenilor în interiorul entităţilor lor naţionale", într-o încercare de a descoperi egoismul specific uman. Machiavelli îşi fundamentează interpretarea politicii tot pe natura indivizilor. La fel, Morgenthau pune accentul pe răutatea naturii umane, pentru a da o explicaţie comportamentului la toate cele trei niveluri de agregare politică, deşi doar într-un sens metaforic. În consecinţă, în termenii unităţilor de analiză, toţi trei le acordă indivizilor primatul teoretic în sistemele lor. Ei nu diferă nici în ceea ce priveşte accentul pe care îl pun pe ceea ce consideră a fi important pentru explicarea politicii – mai precis, indivizii egoişti şi natura lor autointeresată. Diferă însă în folosirea naturii umane pentru explicaţiile cauzale. Machiavelli utilizează natura umană cel mai coerent şi mai

explicit atât pentru constituirea entităţilor politice macroscopice, cât şi pentru explicarea comportamentului lor. Tucidide recurge la natura umană pentru a interpreta comportamentul entităţilor macroscopice, dar numai implicit: el nu explică generarea lor decât prin insinuări şi se concentrează în schimb asupra declinului şi prăbuşirii lor. Nici Morgenthau nu foloseşte în mod explicit natura umană în explicaţiile cauzale ale politicii internaţionale. Răul din natura umană rămâne în fundal, dar nu este operaţionalizat pentru a oferi explicaţii cauzale fie ale felului în care apar entităţile macroscopice, fie ale comportamentului lor. Accentul pus de realismul tradiţional pe natura umană, deşi lăudabil într-un sens popperian, este deci afectat de incapacitatea de a-l încorpora în mod explicit în argumentaţii cauzale care să interpreteze aceste lucruri în termenii interacţiunilor individuale. Machiavelli este cu siguranţă excepţia aici, dar şi contribuţia sa e limitată, deoarece sistemul lui explicativ este derivat din istorie şi justificat inductiv, lipsindu-i deci necesitatea absolută care poate fi inferată numai dintr-un sistem al logicii formale deductive.

În fine, din punct de vedere metodologic, cei trei autori au în comun faptul că se bazează pe empirism şi inductivism (cu excepţia lui Tucidide, într-un fel sau altul, ei sunt preocupaţi de rezolvarea problemelor practice ale deciziei politice). Această preocupare de a examina generalităţile empirice pe baza unei percepţii austere a fenomenelor vizibile este, poate, cea mai veche metodă de dobândire a cunoaşterii, iar tradiţia empiristă s-a distins prin efortul de a crea generalizări universale, atât practice, cât şi teoretice, prin metoda inductivă a iteraţiei şi a comparării afirmaţiilor izolate bazate pe observaţie. Toţi trei îşi realizează analizele pe baza colectării acestui tip de enunţuri observaţionale singulare despre viaţa politică. Citându-l pe Einstein, se poate spune că ipoteza lor epistemologică e următoarea: „Experienţa este alfa şi omega tuturor cunoştinţelor noastre despre realitate”[35]. La nici unul dintre ei nu este evidentă postularea unor categorii teoretice, legate intern între ele prin deducţii, cu un conţinut predictibil, în genere. În marea dialectică dintre cunoaşterea „empirică” şi cea „raţională” de care Einstein vorbea deseori, realiştii tradiţionali sunt adepţii metodologiei primeia[36]. Deoarece nevoia determinării, a predictibilităţii şi a sistematizării logice prin interpretări deductive a fost evitată în mod explicit cel puţin de unul dintre ei (şi probabil, implicit, de ceilalţi), ideea unei construcţii pur raţionale, în care fiecare generalizare „să fie derivată, pas cu pas, cu o asemenea precizie, încât fiecare dintre afirmaţiile sale să [devină] absolut indubitabilă”[37], a fost evitată.

Din perspectiva metodologiei raţionalist-critice a ştiinţei, toate abordările realiste clasice lasă de dorit. Preocuparea pentru indivizi ca fiind unităţile potrivite de analiză şi cauzele eficiente ale tuturor acţiunilor politice este lăudabilă şi perfect compatibilă cu prescripţia raţionalist-critică a individualismului metodologic. Faptul că se bazează pe inducţie pentru a-şi justifica descoperirile rămâne însă problematic, iar eşecul de a-şi ordona explicaţiile cauzale în forme sistematice, deductive nu le oferă posibilitatea de a demonstra că toate concluziile lor stau în picioare nu numai din întâmplare, ci şi dintr-o

35. Albert Einstein, „On the Method of Theoretical Physics”, în *Ideas and Opinions*, traducere în limba engleză de Sonja Bargmann (Crown, New York, 1954), p. 271.
36. Pentru o analiză excelentă a metodei lui Einstein şi a diferenţei dintre abordarea raţionalistă şi cea empiristă a ştiinţei, vezi Gerald Holton, „Thematic Presuppositions and the Direction of Scientific Advance”, în A.F. Heath (ed.), *Scientific Explanation* (Clarendon Press, Oxford, 1981), pp. 1-27.
37. Albert Einstein, „On the Method”, p. 271.

necesitate logică evidentă. În această măsură, realismului tradiţional îi lipseşte ingredientul fundamental care face metoda ştiinţifică atât de utilă şi de atractivă şi, în consecinţă, nu este surprinzător faptul că prima modificare a succesorilor lui, realiştii structurali, nu a ţinut atât de conţinut, cât de metodologie: trecerea de la un set de explicaţii bazat pe istorie şi justificat inductiv la un set de ipoteze mai abstract şi sistematizat deductiv. Un asemenea efort, tipic ştiinţelor sociale moderne, a devenit evident în opera deschizătoare de drumuri a lui Morton Kaplan, iar abordarea sa şi, mai apoi, cea a lui Waltz trebuie să fie acum reinterpretate.

O retrospectivă a situaţiei Irakului

Amiral William J. Crowe, Jr.*

Intervenţia din Irak ar putea avea un impact mai profund asupra republicii noastre decât atacurile din 11 septembrie. Toate serviciile noastre militare au tras multe învăţăminte profesionale din campanie, dar nu-mi propun să mă refer la ele aici. În schimb, vreau să ating ceea ce consider a fi unele dintre învăţămintele mai generale de care ar trebui să fie conştienţi cetăţenii, confruntându-se cu viitoarele provocări din Lumea a Treia. Există unele indicaţii că vom avea de-a face cu un număr de provocări [cauzate] în special de noua noastră politică de preempţiune, care cere ca guvernul să anticipeze noile ameninţări şi să întreprindă acţiuni militare prompte împotriva lor.

Victoria rapidă din Irak a demonstrat din nou abilitatea, flexibilitatea şi superioritatea tehnologică remarcabile ale armatei americane. Acest lucru nu este o surpriză, cel puţin pentru profesionişti. În acelaşi timp, pentru a avea o anumită perspectivă, trebuie să înţelegem că armatele lui Saddam Hussein erau incapabile. El nu a profitat de perioada de dinaintea invaziei, iar armata sa nu a fost în stare să participe la o manevră de război. Desigur, victoria a demonstrat, încă o dată (şi nu sunt sigur că lecţia a pătruns în toată Lumea a Treia), inutilitatea unei confruntări directe între armata unui stat subdezvoltat şi cea a Statelor Unite. Această simplă realitate îi determină pe oponenţii noştri să se orienteze spre terorism sau, după cum se exprimă unii profesionişti din domeniu, către conflictul asimetric.

Capitularea rapidă a ascuns însă unele erori şi presupuneri greşite relativ importante. Pentagonul a prezis că ocupaţia va costa puţin şi că populaţia irakiană îi va întâmpina pe învingători ca pe nişte eliberatori. Ambele idei s-au dovedit a fi departe de realitate, deşi Departamentul Apărării nu şi-a recunoscut încă greşeala. Deşi pacea şi democraţia s-ar putea instaura în Irak, există unele semne că atingerea acestor scopuri nu este deloc garantată. Populaţia ne-a întâmpinat cu căldură la început, ceva normal într-o ţară oprimată, dar popularitatea noastră s-a erodat repede şi trupele noastre au fost tratate din ce în ce mai mult ca nişte ocupanţi coloniali mai degrabă decât ca eliberatori. Intenţia

* Amiralul Crowe, fost Şef al Statului-Major Interarme, a predat geopolitică la University of Oklahoma, a deţinut funcţiile de consilier la Institute of Strategic and International Studies Center, de la Georgetown University din Washington, DC, şi de ambasador în Marea Britanie. Recent, a prezidat Comitetul Consultativ despre Informaţii Externe al preşedintelui SUA şi al Comitetului de Consilieri al Global Options and International Relations Institution din Washington. Această lucrare a fost prezentată la Centrul Miller din Charlotesville, VA, în aprilie 2004.

Pentagonului era de a retrage grosul trupelor după colapsul armatei irakiene, lucru care s-a dovedit imposibil. În acelaşi timp, unii arabişti, mulţi din Departamentul de Stat, au prezis aceste probleme şi au făcut recomandări bine gândite, dar au fost ignoraţi de superiori.

Situaţia a fost exacerbată de faptul că nu au fost trimise mai multe trupe. Şeful statului-major al forţelor terestre americane, generalul Eric Shinseki, a declarat atunci în faţa Congresului că ar fi necesare mai multe trupe decât a fost planificat pentru etapa pacificării şi reconstrucţiei. Dar cei de la Pentagon au criticat public afirmaţiile sale şi generalul s-a retras în scurt timp fără prea mult tam-tam. Fără îndoială că mai multe trupe, mai ales cele special instruite, destinate apărării liniilor logistice şi acţiunilor în interiorul comunităţilor, mai curând decât în vecinătatea lor, ar fi atenuat o parte din haosul ce a urmat şi unele dintre problemele de securitate. Mai important, Şeful Statului-Major Interarme, generalul Richard Meyers, susţinuse că trupele noastre nu sunt antrenate pentru o misiune de menţinere a ordinii şi de reconstrucţie a statului, iar timpul a dovedit că avea dreptate.

Acum, atât forţele terestre americane, cât şi infanteria marină şi-au schimbat drastic programele de instrucţie şi s-au implicat într-un efort intens de remediere a acestei deficienţe. În schimb, a izbucnit o dispută aprinsă între armată şi marină în legătură cu cele mai bune tactici pentru a derula un program de pacificare prelungită. Urmările au fost şi mai rele.

Testăm această dispută dintre forţele terestre şi marină. Acum vom riposta împotriva agresorilor, dar nu în grabă. O vom face într-un mod bine gândit. Aici trebuie să menţionez una dintre cele mai îngrijorătoare consecinţe neintenţionate ale ocupaţiei. Trebuind să menţinem în Irak forţe de mari dimensiuni pe o perioadă extrem de lungă, armata şi marina s-au „subţiat". De exemplu, pentru a menţine o forţă de 120.000 de militari, trebuie ca trupele terestre să servească un an din trei – fie în ţară, fie în facilităţile logistice din Golf. Capacitatea noastră de a respecta alte angajamente de peste mări a fost serios ameninţată sau cel puţin slăbită. De pildă, până când nu eliberăm o parte dintre aceste unităţi din Irak, nu putem ataca Iranul, iar purtarea unui război în Coreea este problematică.

Uzarea neanticipată a echipamentului în deşert a afectat serios bugetul militar, ca şi capacitatea de luptă în general. Diviziile întoarse în Statele Unite se află sub standardul minim de pregătire şi au nevoie de timp pentru a se reface. Mai mult, Garda Naţională şi rezervele au fost exploatate la maximum, cu desfăşurări de forţe neaşteptat de îndelungate în alte ţări. Când situaţia se va stabiliza, Congresul probabil că va întreprinde o reformă majoră în structura acestora.

De asemenea, există o tendinţă în Congres către crearea unor forţe permanente mai mari căreia conducerea Pentagonului i se opune din motive necunoscute. Militarii şi civilii americani din Irak sunt ţinte pentru tot felul de persoane şi organizaţii rău-intenţionate: baathişti, naţionalişti, criminali şi antiamericani din exterior. Conform informaţiilor de pe teren – mai ales furnizate de forţele terestre –, majoritatea opoziţiei este internă, mai curând decât susţinută din exterior, deşi acest lucru poate contrazice reportajele din presă. Din nefericire, securitatea fragilă reduce şansele ca aliaţii noştri să ni se alăture, ceea ce elimină o altă presupunere: că, odată Irakul cucerit, rezistenţa teroristă din lumea arabă se va prăbuşi. Este greu de crezut că persoanele mai sofisticate chiar subscriu la această părere.

De asemenea, nu este clar de ce un atac timpuriu asupra Irakului era atât de necesar. Capacităţile noastre militare se îmbunătăţeau în fiecare zi, mult mai mult decât cele ale lui Saddam Hussein. Cu superioritatea noastră evidentă, clima sau chiar elementul-surpriză nu mai erau deloc importante. O abordare mai precaută le-ar fi acordat timp inspectorilor

pentru dezarmare să-şi definitiveze investigaţiile, guvernului turc să se răzgândească în ceea ce priveşte folosirea bazelor americane, iar diplomaţilor – un răgaz pentru a face rost de aliaţi. Ne-am subestimat capacitatea şi flexibilitatea, ceea ce ne-a lăsat mai puţin spaţiu de manevră.

Retrospectiv, conducerea civilă a adus unele contribuţii pozitive la desfăşurarea operaţiilor de campanie, supravegheate îndeaproape şi evaluate de Pentagon. Dar ea a acordat mai puţină atenţie condiţiilor ulterioare. Un şef de stat-major al forţelor terestre americane obişnuia să spună: „Când se implică în operaţii militare, ei vor cu toţii să meargă pe front şi să le spună plutoanelor cum să facă manevre, ei nu vor să aibă de-a face cu alte probleme". Conducerea nu a reuşit să evalueze corect nu numai atitudinile populaţiei şi politica arabă, ci şi situaţia economică extrem de complicată din acea parte a lumii.

Este fascinant să ne amintim unele dintre proiecţiile iniţiale. În aprilie 2003, Agenţia de Dezvoltare Internaţională estima că reconstrucţia Irakului va costa 1,7 miliarde de dolari. Oficiul pentru Management şi Buget anunţa că Irakul nu va necesita asistenţă susţinută. Secretarul adjunct al Apărării, Paul Wolfowitz, a ignorat planificarea Pentagonului, care evalua costul în primul an la 60 de miliarde de dolari, o apreciere relativ corectă. Ulterior, el a spus că Irakul îşi poate finanţa singur reconstrucţia. A existat un optimism asemănător şi în legătură cu producţia irakiană de petrol; acum se pare că va dura între trei şi cinci ani pentru ca infrastructura să devină pe deplin funcţională, dacă nu se vor produce noi distrugeri. Administraţia a încercat deja să obţină numai pentru acest an 150 de miliarde de dolari; suma nu include cele patru miliarde cheltuite în fiecare lună pentru armată şi alte 25 de miliarde pentru a acoperi pierderile produse de luptele din Fallujah din primăvara anului 2004.

Controlul civil asupra armatei funcţionează în două sensuri. Unul dintre cele mai importante scopuri ale conducerii civile este de a gestiona mediul diplomatic şi politic înainte şi după victorie. În mod similar, implicarea tuturor agenţiilor guvernamentale înainte de declanşarea luptelor este o responsabilitate civilă, iar conducerea a eşuat aici. Numai o parte dintre experţii guvernamentali au analizat problema în prealabil. Bineînţeles, aceasta s-a bazat pe unele dintre presupunerile administraţiei, ce erau eronate şi simpliste. Dacă vrem cu adevărat să combatem terorismul şi să sprijinim o politică militară preemptivă, atunci provocările „reconstrucţiei naţionale", o sintagmă respinsă de preşedintele Bush înainte, devin la fel de importante ca şi operaţiunile militare, dacă nu chiar mai mult. Ele trebuie planificate la fel de serios, cu participarea întregului guvern. În esenţă, se pot câştiga unele bătălii, dar războiul nu poate fi câştigat dacă pacea nu va fi câştigată. Aceasta este lecţia principală pentru birocraţia noastră.

Să revenim acum la politica de coaliţie, un subiect foarte controversat. Din perspectivă politică, eşecul de a-i implica pe aliaţii noştri principali din Europa Occidentală a fost esenţial. În ciuda afirmaţiilor secretarului Apărării, Donald Rumsfeld, despre „noua Europă", avem nevoie de vechii aliaţi din aceleaşi motive. „Vechea Europă" avea obiceiul de a coopera cu Statele Unite. Ultimul sondaj al PEW Institute raporta că opoziţia faţă de politica americană a atins niveluri record în majoritatea ţărilor europene şi în toate statele din Orientul Mijlociu. Chiar şi în Marea Britanie, o majoritate consistentă se opunea politicii americane. La câteva zile după atentatele din Spania, noul guvern anunţa că-şi va retrage micul contingent din Irak. Aceasta a fost prima spărtură a coaliţiei. La rândul său, Polonia a fost dezamăgită, deoarece unele promisiuni referitoare la contracte sau la armele de distrugere în masă nu s-au materializat. Există acum dubii serioase în privinţa rămânerii sale în coaliţie. Sunt doar primii paşi, însă vor avea un impact psihologic semnificativ.

Continentul european este suspicios faţă de noua tendinţă a Washingtonului de a acţiona singur, nu numai împotriva terorismului, ci şi în alte probleme de politică externă.

Aceasta nu înseamnă neapărat că atitudinile europenilor sunt justificate. Ideea este că ei cred că au dreptate, deci ar trebui să încercăm să le înţelegem punctele de vedere, chiar dacă nu suntem de acord cu ei. Europa Occidentală a fost afectată de terorism încă din anii '50 ; mulţi au considerat că evenimentele din 11 septembrie 2001 au introdus America în lumea reală, după ce a fost naiv protejată timp de decenii. Unii consideră „războiul împotriva terorismului" o reacţie exagerată, justificată mai mult de motive interne. Şi sunt sceptici faţă de motivele schimbătoare ale administraţiei : mai întâi Al-Qaeda, apoi armele de distrugere în masă, brutalitatea lui Saddam, stabilitatea regională etc. În esenţă, europenii se tem că Statele Unite îi vor implica în acţiuni pe care nu le pot controla sau pe care nu le doresc. *The Economist* se întreba ce este mai important pentru Bush : absoluta libertate de acţiune a Americii sau Alianţa Nord-Atlantică. Guvernul american încă trebuie să ofere un răspuns. În orice caz, plătim preţul eşecului nostru de a înţelege cu adevărat punctul de vedere al principalilor noştri aliaţi şi de a ajunge la un acord cu ei. În realitate, dezacordurile îmi amintesc de ceva ce mi s-a spus când eram în Marea Britanie, o frază care se aplică tuturor marilor dispute : „Dacă înţelegeţi problema irlandeză, nu v-a fost corect explicată".

O parte a acestui calcul implică, desigur, Organizaţia Naţiunilor Unite. Administraţia Bush a fost divizată în ceea ce priveşte abordarea pe care trebuie să o adopte. În cele din urmă, preşedintele ar fi preferat să aibă aprobarea ONU, dar numai în termenii impuşi de el. Ceilalţi membri ai organizaţiei aveau unele motive de a fi confuzi. (Israelul a ignorat mai multe rezoluţii ; la fel au făcut în multe situaţii şi Statele Unite, dar nu s-a făcut atâta tam-tam). La scurt timp după armistiţiu, Organizaţia Naţiunilor Unite abia aştepta să se implice în reconstrucţia Irakului, dar Washingtonul a refuzat oferta. Revista *Time* a citat recent un oficial american care spunea că guvernul speră acum cu disperare ca ONU să preia o parte din sarcinile reconstrucţiei, dar ONU a devenit destul de reticentă. Adevărul este că avem nevoie de prieteni şi trebuie să depunem mai multe eforturi pentru a-i păstra. Dacă vrem să reziste, o coaliţie trebuie să fie constantă şi colegială, nu selectivă. Pentru a-l parafraza pe Churchill, singurul lucru mai rău decât a avea aliaţi este a lupta fără aliaţi. Afirmaţia este valabilă pentru contextele militare la fel ca şi pentru cele politice. În deceniile de după al doilea război mondial, multilateralismul a fost unul dintre pilonii politicii noastre externe, dar recent a fost trecut în subsidiar. Se pare că pendulul revine din nou încet spre centru, dar este încă îndoielnică schimbarea, iar întârzierea ne provoacă unele neplăceri şi costuri.

Trecând la politica internă, astăzi, chestiunea arzătoare pentru publicul american este cât de mult şi pentru cât timp trebuie să ne implicăm în Irak. Nu este o problemă teoretică, legată de mari viziuni ; este una concretă, pentru alegători şi guvernul american. Preşedintele se confruntă cu multe dificultăţi. Tot timpul, el a declarat : „Vom rămâne atât timp cât va fi necesar". Ce anume vrea să spună atunci când declară că vom rămâne până când vom rezolva situaţia din Irak îmi este neclar. Bush a stabilit acum data de 30 iunie pentru transferul suveranităţii irakienilor sau unui consiliu irakian. Pe 30 iunie vor rămâne peste 100.000 de soldaţi americani, iar ambasada, cu peste 3.000 de funcţionari, va prelua multe dintre responsabilităţile lui Paul Bremer. Situaţia sugerează că guvernul îşi propune să menţină pârghii importante – lucru care poate nu este atât de rău. Din nefericire, irakienii înşişi nu au căzut de acord în ceea ce priveşte prezenţa trupelor americane pe teritoriul lor. Dar majoritatea cred că pentru a se forma un nou guvern este necesar ca Statele Unite să-şi

mai menţină trupele câteva luni, dacă nu chiar ani. Senatorul John McCain a declarat că vor mai rămâne câţiva ani în Irak. Unii lideri irakieni se îndoiesc de termenul de 30 iunie, susţinând că şi retragerea unui număr mic de efective va provoca alte omoruri şi haos. Nu se pot aştepta la prea mult de la poliţia irakiană instruită în grabă. Chiar şi comandanţii americani şi-au exprimat îndoielile în ceea ce priveşte preluarea responsabilităţilor de către forţele locale timp de câteva luni. Aceste întrebări nu pot fi uşor evitate. Fără securitate, democraţia este un subiect academic. Dar, pentru electoratul american, sfidarea politică este departe de a fi doar teoretică. Există două grupuri implicate în dezbatere şi ambele au argumente legitime, aşa că voi începe cu adepţii transferului rapid al puterii.

Cu siguranţă, preluarea controlului de către irakieni şi retragerea trupelor noastre sunt foarte tentante, în special pentru a preveni rănirea şi uciderea soldaţilor noştri şi a populaţiei irakiene. Această dorinţă a inspirat, cu siguranţă, gestul de a stabili data de 30 iunie ca termen-limită. Irakienii susţin că sunt prea multe necunoscute şi că progresele vor fi modeste, indiferent de cât de mult vom rămâne. Mai important este faptul că ei cred că o retragere timpurie îi va lipsi pe teroriştii arabi de ţintele americane din Irak – ceea ce ar fi cu siguranţă o ameliorare. În viziunea lor, nimeni nu ştie dacă această ţară poate fi cu adevărat democratizată şi cât de repede se poate realiza acest lucru. Acest grup crede că responsabilitatea ar trebui să le revină irakienilor sau chiar Organizaţiei Naţiunilor Unite, nu Washingtonului. Este interesant de remarcat faptul că britanicii au guvernat Irakul timp de 32 de ani şi au încercat cu disperare să pună în funcţiune un sistem parlamentar, dar fără succes. În mod asemănător, adepţii transferului rapid de putere consideră că este o fantezie să susţii că un Irak democratic va promova guvernarea reprezentativă în restul regiunii Golfului. Ei citează, desigur, enigma conflictului israeliano-palestinian, care s-a înrăutăţit, nu s-a temperat după declanşarea războiului împotriva regimului lui Saddam Hussein. Ei susţin că victoria noastră militară nu a suprimat opoziţia din lumea arabă ; cel mult a pus gaz pe foc (sondajele sugerează că antiamericanismul a escaladat în fiecare ţară musulmană, chiar şi în cadrul naţiunilor considerate aliate, ca Bahreinul, Pakistanul şi Arabia Saudită). Mai mult, ei insistă asupra faptului că o retragere prematură va fi dezastruoasă pentru Statele Unite şi citează exemplul Vietnamului, de unde am plecat fără să obţinem victoria. În ciuda unor dificultăţi temporare, prestigiul nostru nu a fost afectat iremediabil. Grupul acesta nu consideră că prezenţa noastră în Irak este parte a eforturilor antiteroriste şi ar dori să ne folosim forţele pentru a confrunta Al-Qaeda.

Sunt necesare două comentarii în legătură cu cei care nu doresc ca noi să mai rămânem foarte mult. Mai întâi, ei nu oferă o alternativă pentru administrarea Irakului ; nu îşi bat capul cu nuanţe. În esenţă, ţinând cont de lipsa armelor de distrugere în masă, ei cred că nici nu ar fi trebuit să intervenim. În al doilea rând, numărul oamenilor care au această părere creşte constant, iar dacă nu rezolvăm problema de securitate şi nu încetăm masacrele, va continua să crească. După cum am văzut în cazul Vietnamului, nu e nevoie de o majoritate clară pentru a exercita presiuni majore asupra Casei Albe.

Susţinătorii amânării transferului de putere au şi ei argumente puternice. Mulţi americani şi membri ai guvernului doresc să ne menţinem trupele până când vom realiza progrese remarcabile în democratizarea Irakului. Termenul de 30 iunie nu le satisface aşteptările şi sună pentru ei ca şi cum planul iniţial ar fi fost abandonat. Ei ignoră costurile tot mai mari şi spun că scandalul legat de armele de distrugere în masă este irelevant. Pentru ei, ameliorarea calităţii vieţii irakienilor este un obiectiv necesar şi suficient, deşi destul de idealist. Ei sunt dispuşi să rămână atât timp cât este necesar şi să

investească oricât de mult e nevoie. În schimb, cred că imaginea Statelor Unite se va ameliora – şi s-ar putea să aibă dreptate. Ei consideră că un transfer rapid al responsabilităţilor către un consiliu sau un guvern irakian ezitant cu greu va asigura realizarea obiectivelor democratice pe care ni le-am propus. Mai alarmant este faptul că ei consideră că aceasta implică riscul declanşării unui război civil, un argument adus deseori şi de irakieni. Ei îşi dezvoltă viziunea şi susţin că un Irak cu adevărat democratic va avea o influenţă moderatoare în lumea islamică, deşi nu sunt convinşi că istoria le susţine argumentele. Nu trebuie să mai menţionez că sunt foarte sceptici faţă de propunerile legate de o mai mare implicare a ONU. Este greu să ne imaginăm nişte rezultate măreţe în Irak în absenţa unui mediu cu adevărat sigur, acest lucru însemnând o implicare prelungită a Statelor Unite şi poate mai multe trupe. Această abordare este foarte atrăgătoare pentru unii cetăţeni ai republicii noastre. Americanii sunt în esenţă optimişti : avem tendinţa de a crede că fiecare problemă poate fi rezolvată prin perseverenţă. Mai mult, unii susţin că misiunea noastră fundamentală ca stat este de a răspândi democraţia la nivel global şi chiar de a o impune, dacă e necesar.

În ciuda optimismului nostru şi a credinţei că putem soluţiona problemele, noi, americanii, ne considerăm şi pragmatici. Indiferent de cât de idealişti suntem, nu putem ignora cerinţele lumii reale. Dilema nu este numai o alegere între bine şi rău, ci între câştiguri bine-venite, dar incerte şi ceea ce se consideră drept un preţ rezonabil în vieţi, resurse şi energie. Şi nu poate fi luată nici o decizie în problema irakiană fară să se ia în considerare impactul său intern. (Nota editorului american : poziţia noastră nu este uşurată deloc de evoluţiile legate de relele tratamente aplicate prizonierilor de război irakieni).

Fiecare pas trebuie cântărit în funcţie de impactul său asupra valorilor noastre fundamentale, a imaginii în lume, a altor politici globale şi, desigur, a fiabilităţii fiscale interne. Într-un anumit sens, acest tip de decizii este un joc cu sumă nulă : ameliorarea unui aspect reduce valoarea altuia. Alegătorii noştri au sprijinit cererea preşedintelui pentru cheltuirea în Irak a 87 de miliarde de dolari în acest an. Nu sunt sigur că aceasta se traduce printr-un cec în alb pe termen lung ; resursele noastre nu sunt nelimitate. Este imposibil însă să supraestimăm importanţa problemei pentru republica noastră. Deja a afectat alegerile prezidenţiale, va rămâne în atenţie ceva vreme şi implică viitorul statului şi calitatea vieţii noastre. Armele de distrugere în masă au reprezentat o chestiune arzătoare, ridicând semne de întrebare în legătură cu agenţiile noastre de informaţii, întrebări pe care până acum le-am evitat. În ceea ce priveşte politica externă, relaţiile noastre cu Iranul, Arabia Saudită şi Pakistanul apar, odată cu această criză, într-o nouă lumină. De exemplu, într-o anumită perioadă, atât Riadul, cât şi Islamabadul au sprijinit teroriştii. Fiecare dintre aceste ţări va confrunta Washingtonul cu noi dileme complicate.

Ca o adevărată superputere, America are tot dreptul să fie mândră de ceea ce a realizat în cei aproape 230 de ani de existenţă. Dar este indicat ca, din când în când, să evaluăm felul în care ne folosim puterea şi să ne gândim în ce fel o putem utiliza mai eficient. Avem puterea de a face faţă criticilor şi dezacordurilor fără a le răspunde pe fugă sau într-o manieră lipsită de înţelepciune. Aceasta necesită un echilibru între capacitatea noastră militară, diplomaţia globală şi politicile financiare. Acum câteva săptămâni, fostul secretar de stat adjunct al lui Robert Reagan, John Whitehead, a declarat că tindem uneori să fim mai mândri de războaiele pe care le-am câştigat recurgând la forţa militară decât de cele pe care le-am evitat printr-o diplomaţie răbdătoare. El vorbea, desigur, despre epoca Războiului Rece, în timpul căruia am am pus la pământ Uniunea Sovietică, dar spunea şi

investească oricât de mult e nevoie. În schimb, cred că imaginea Statelor Unite se va ameliora – şi s-ar putea să aibă dreptate. Ei consideră că un transfer rapid al responsabilităţilor către un consiliu sau un guvern irakian ezitant cu greu va asigura realizarea obiectivelor democratice pe care ni le-am propus. Mai alarmant este faptul că ei consideră că aceasta implică riscul declanşării unui război civil, un argument adus deseori şi de irakieni. Ei îşi dezvoltă viziunea şi susţin că un Irak cu adevărat democratic va avea o influenţă moderatoare în lumea islamică, deşi nu sunt convinşi că istoria le susţine argumentele. Nu trebuie să mai menţionez că sunt foarte sceptici faţă de propunerile legate de o mai mare implicare a ONU. Este greu să ne imaginăm nişte rezultate măreţe în Irak în absenţa unui mediu cu adevărat sigur, acest lucru însemnând o implicare prelungită a Statelor Unite şi poate mai multe trupe. Această abordare este foarte atrăgătoare pentru unii cetăţeni ai republicii noastre. Americanii sunt în esenţă optimişti : avem tendinţa de a crede că fiecare problemă poate fi rezolvată prin perseverenţă. Mai mult, unii susţin că misiunea noastră fundamentală ca stat este de a răspândi democraţia la nivel global şi chiar de a o impune, dacă e necesar.

În ciuda optimismului nostru şi a credinţei că putem soluţiona problemele, noi, americanii, ne considerăm şi pragmatici. Indiferent de cât de idealişti suntem, nu putem ignora cerinţele lumii reale. Dilema nu este numai o alegere între bine şi rău, ci între câştiguri bine-venite, dar incerte şi ceea ce se consideră drept un preţ rezonabil în vieţi, resurse şi energie. Şi nu poate fi luată nici o decizie în problema irakiană fară să se ia în considerare impactul său intern. (Nota editorului american : poziţia noastră nu este uşurată deloc de evoluţiile legate de relele tratamente aplicate prizonierilor de război irakieni).

Fiecare pas trebuie cântărit în funcţie de impactul său asupra valorilor noastre fundamentale, a imaginii în lume, a altor politici globale şi, desigur, a fiabilităţii fiscale interne. Într-un anumit sens, acest tip de decizii este un joc cu sumă nulă : ameliorarea unui aspect reduce valoarea altuia. Alegătorii noştri au sprijinit cererea preşedintelui pentru cheltuirea în Irak a 87 de miliarde de dolari în acest an. Nu sunt sigur că aceasta se traduce printr-un cec în alb pe termen lung ; resursele noastre nu sunt nelimitate. Este imposibil însă să supraestimăm importanţa problemei pentru republica noastră. Deja a afectat alegerile prezidenţiale, va rămâne în atenţie ceva vreme şi implică viitorul statului şi calitatea vieţii noastre. Armele de distrugere în masă au reprezentat o chestiune arzătoare, ridicând semne de întrebare în legătură cu agenţiile noastre de informaţii, întrebări pe care până acum le-am evitat. În ceea ce priveşte politica externă, relaţiile noastre cu Iranul, Arabia Saudită şi Pakistanul apar, odată cu această criză, într-o nouă lumină. De exemplu, într-o anumită perioadă, atât Riadul, cât şi Islamabadul au sprijinit teroriştii. Fiecare dintre aceste ţări va confrunta Washingtonul cu noi dileme complicate.

Ca o adevărată superputere, America are tot dreptul să fie mândră de ceea ce a realizat în cei aproape 230 de ani de existenţă. Dar este indicat ca, din când în când, să evaluăm felul în care ne folosim puterea şi să ne gândim în ce fel o putem utiliza mai eficient. Avem puterea de a face faţă criticilor şi dezacordurilor fără a le răspunde pe fugă sau într-o manieră lipsită de înţelepciune. Aceasta necesită un echilibru între capacitatea noastră militară, diplomaţia globală şi politicile financiare. Acum câteva săptămâni, fostul secretar de stat adjunct al lui Robert Reagan, John Whitehead, a declarat că tindem uneori să fim mai mândri de războaiele pe care le-am câştigat recurgând la forţa militară decât de cele pe care le-am evitat printr-o diplomaţie răbdătoare. El vorbea, desigur, despre epoca Războiului Rece, în timpul căruia am am pus la pământ Uniunea Sovietică, dar spunea şi

că este îngrijorat de ceea ce consideră o tendinţă de a folosi puterea militară ca principală soluţie. El a continuat spunând că, în calitate de superputere care şi-a crescut forţa în toate privinţele, ne putem permite să depunem mai multe eforturi diplomatice într-un interval mai lung. Acest sfat îmi pare bun. Am un prieten care insistă pe ideea că războiul este metoda lui Dumnezeu de a-i învăţa pe americani geografie. Sper că vom învăţa ceva mai mult decât geografie din intervenţia noastră în Irak!

Noi evoluţii în filosofia politicii internaţionale

General Brent Scowcroft*

Poziţia actualei administraţii faţă de situaţia din Orientul Mijlociu a condus, parţial neintenţionat, la apariţia unui nou cadru conceptual de interpretare a politicii internaţionale. Abordările filosofice ale acesteia au fost dezvoltate pentru prima dată (cel puţin pentru mine) în *Politica între naţiuni* a lui Hans Morgenthau. El a împărţit abordările politicii internaţionale în două şcoli: realişti şi idealişti. În timpul Războiului Rece a apărut o nouă categorie – ulii şi porumbeii –, concepută pentru a distinge între atitudinile faţă de Uniunea Sovietică. O analogie similară în termenii politicii interne este în genere considerată cea dintre conservatori şi liberali. Recent, sub presiunea terorismului, a turbulenţelor din Orientul Mijlociu şi în contextul poziţiei dominante a Statelor Unite în lume, s-a dezvoltat o nouă diviziune filosofică, între cei pe care i-aş numi tradiţionalişti şi transformaţionişti.

Tradiţionaliştii cred că politica externă trebuie condusă conform tradiţiei din ultima jumătate de secol – adică în strânsă colaborare şi prin cooperare cu prietenii, aliaţii şi Organizaţia Naţiunilor Unite. În schimb, transformaţioniştii susţin că situaţia internaţională se deteriorează prea rapid pentru o astfel de abordare de tip *business-as-usual*. Patruzeci de ani de *business-as-usual* au condus, consideră ei, la starea dezastruoasă a Orientului Mijlociu contemporan. Trebuie să acţionăm cu curaj! Ştim ce trebuie făcut şi avem puterea de a o face. Nu le putem permite altora să ne încetinească, atunci când facem ceea ce trebuie! După ce ne vom atinge scopul, lumea va vedea că am avut dreptate şi ne va lăuda acţiunile.

Care sunt cerinţele momentului, după transformaţionişti? Scopul trebuie să fie un Orient Mijlociu democratizat. Începând cu Irakul, trebuie să insistăm asupra triumfului democraţiei în regiune ca singura cale sigură către o regiune paşnică şi stabilă.

Unul dintre aspectele neobişnuite ale acestei noii abordări filosofice (transformaţionismul) este că depăşeşte asocierile mai convenţionale. Cu alte cuvinte, transformaţioniştii sunt – în termeni obişnuiţi – ulii idealişti (wilsonieni). Avem de-a face cu un nou model de gândire în lumea contemporană, care a provocat multă confuzie. Dar, stabilind asemenea ţeluri înalte, nu trebuie să ignorăm multiplele noastre interese naţionale. În realitate, avem mai multe obiective în Orientul Mijlociu, interese care trebuie să fie echilibrate conştientizând legăturile

* Gen.-lt. Scowcroft a fost consilier pe probleme de securitate naţională în administraţia George H.W. Bush. Fost membru al Consiliului de Coordonare al Miller Center, a prezidat Comitetul Consultativ pentru Informaţii Externe al preşedintelui SUA şi al comisiei responsabile de redactarea unui raport foarte cunoscut despre serviciile de informaţii americane în 2002. Acest eseu cuprinde opiniile prezentate într-un forum despre politica externă a Statelor Unite împreună cu fostul secretar de stat Lawrence S. Eagleburger la Miller Center, în iunie 2004.

profunde dintre problemele-cheie din regiune. Dacă putem realiza acest lucru, menţinându-ne prioritatea luptei contra terorismului, ne vom maximiza potenţialul de succes al tuturor scopurilor. Chiar şi transformaţioniştii trebuie să plătească tribut acestei realităţi.

Au câştigat oare Statele Unite Războiul Rece?

Ambasador David D. Newsom*

La începutul secolului XXI, Statele Unite se confruntă cu ameninţările terorismului, cu antagonismul din lumea musulmană şi cu suspiciunile privind motivele lor în cea mai mare parte a Asiei, Africii şi Americii Latine. Multe dintre rădăcinile unor astfel de probleme se regăsesc în acţiunile şi politicile americane din ultima jumătate a secolului XX – în consecinţele neintenţionate ale Războiului Rece.

În mod convenţional se consideră că Statele Unite au câştigat Războiul Rece. Odată cu colapsul Uniunii Sovietice, comunismul internaţional nu a mai reprezentat o ameninţare şi Statele Unite au devenit „singura superputere mondială”.

Dar această „înţelepciune” este însoţită de nesiguranţa legată de viitorul lumii şi, în Statele Unite, există întrebările legate de motivele pentru care o ţară atât de puternică şi de „bună” întâmpină asemenea dificultăţi în exercitarea influenţei sale în lume.

În lumina recentelor ameninţări la adresa intereselor americane, nu s-ar putea oare ca victoria în Războiul Rece să fi fost una *à la* Pyrrhus? Oare consecinţele neintenţionate ale eforturilor antisovietice au contribuit la problemele cu care se confruntă Washingtonul astăzi?

Confruntarea cu Uniunea Sovietică a avut loc cel mai intens în spaţiile statelor asiatice şi africane ieşite din colonialism şi în ţările Americii Latine care s-au opus oligarhilor. Politicile americane au susţinut mult din ceea ce era pozitiv în aceste zone, promovând dezvoltarea economică, drepturile omului, soluţionarea conflictelor şi cooperarea multilaterală. De la căderea Zidului Berlinului în 1989, viitorul alegerilor făcute pare mai strălucit decât ne-am imaginat la început. Cu toate acestea, în regiuni importante pentru interesele americanilor, Statele Unite au fost percepute deseori ca un instrument al neocolonialismului, mai curând decât ca un apărător al lumii libere. În regiunile unde istoria trezeşte emoţii, efectele continuă să-şi facă simţită influenţa.

Imediat după încheierea celui de-al doilea război mondial, partidele comuniste din Europa Occidentală au reprezentat o ameninţare politică şi militară, beneficiind de sprijinul unei Uniuni Sovietice ambiţioase şi dotate cu armament nuclear. Ocupaţia Europei de Est a avut un efect profund asupra opiniei publice din Statele Unite. Nici o administraţie nu ar fi putut să nu reacţioneze. Acţiunile ţărilor membre ale Alianţei Nord-Atlantice de iniţiere şi susţinere a politicilor antisovietice au fost justificate.

Războiul din Coreea a oferit un nou stimul temerilor faţă de ambiţiile comuniste. Retorica stângistă a liderilor noilor state şi asistenţa acordată lor de Uniunea Sovietică au

---

* Ambasadorul Newsom este fostul reprezentant diplomatic al Statelor Unite în Libia, Indonezia şi Filipine şi a fost profesor de relaţii internaţionale la University of Virginia. Acest eseu a apărut ca reacţie la o prezentare despre politica ulterioară Războiului Rece, susţinută la Miller Center de Lawrence Eagleburger şi Brent Scowcroft.

fost percepute drept dovezi ale avansării comuniste continue ; în viziunea americanilor, naționalismul se îmbina cu ambițiile sovietice. Pentru a rezista acestei amenințări în anii '50, filosofia îndiguirii, a Tratatului Atlanticului de Nord și a doctrinei Truman a fost extinsă spre est, în Asia, și spre sud, în Africa și America Latină. Încercuirea a devenit scopul politicii mondiale. Pentru strategii epocii, lumea a devenit un joc gigantic de tip Risc, cu o apreciere insuficientă a terenului de joc. Rezultatele încă ne afectează și astăzi.

Prima manifestare a apărut în 1953, în Iran. Alarmată de creșterea influenței partidului de stânga Tudeh în timpul mandatului premierului Muhammad Mossadeq, administrația Eisenhower a cooperat cu englezii pentru a-l răsturna pe primul-ministru și a-l readuce pe șah la putere. Administrațiile ulterioare au investit în puterea șahului ca surogat pentru anticomunismul din regiune. Un astfel de sprijin a contat când, în 1978, militanții islamici l-au răsturnat pe șah și au luat ostatici 53 de diplomați americani. Înlăturarea anterioară de la putere a lui Mossadeq a jucat un rol important în retorica antiamericană a revoluției islamice și este ținută minte și astăzi în politica iraniană.

La sfârșitul războiului din Coreea și după experiența cu Mossadeq în Iran, secretarul de stat John Foster Dulles a inițiat în 1954 un efort pentru încheierea unei serii de tratate care ar bloca accesul Uniunii Sovietice în Asia. Pornind de la semnarea Tratatului Asiei de Sud-Est (SEATO) din 1954, alianțele își propuneau să închidă cercul dintre NATO și pozițiile strategice americane din Japonia. Populară printre noile state, pentru secretarul Dulles „nealinierea" nu era o opțiune pentru națiunile libere.

La jumătatea anilor '50, Statele Unite se confruntau cu două amenințări serioase la adresa intereselor lor în regiune : acțiunile sovietice mai agresive și puternicele influențe naționaliste pornite din Egipt de la Gamal Abdul Nasser. Cele două aveau legătură. Două inițiative americane și-au propus să le contracareze, dar ele au condus atât la eșec, cât și la deteriorarea poziției în regiune. Opoziția SUA față de atacul franco-anglo-israelian asupra Suezului în 1956 a inversat numai temporar această tendință.

În 1955, Washingtonul a sponsorizat organizarea Pactului de la Bagdad, incluzând Marea Britanie, Irakul, Turcia, Pakistanul și Iranul. Secretarul Dulles l-a considerat o ocazie nu numai de a limita influența sovieticilor, ci și de a redirecționa atenția arabilor, în special a Irakului, dinspre Israel către amenințarea comunistă. Dimpotrivă, Irakul a considerat aderarea o posibilitate de a obține un sprijin american mai mare pentru poziția arabă. Oficial, Statele Unite nu s-au alăturat tratatului, dar l-au sprijinit financiar și militar. Naționaliștii arabi au atacat Pactul, considerat un for care continua dominația „colonială" a epocii mandatelor britanice și franceze anterioare.

Pactul a avut două consecințe importante pentru politica americană. Din cauza disputei cu India asupra Kashmirului, aderarea Pakistanului a trezit suspiciuni la New Delhi în legătură cu motivele americane, care au persistat până în anii '70 și în timpul primului mandat al Indirei Gandhi.

În Bagdad, acordul a trezit opoziția puternică a naționaliștilor arabi și a fost privit ca o continuare a nepopularei alianțe cu Marea Britanie. Decizia autoritarului premier Nuri al Said de a se alătura pactului a reprezentat cel puțin unul dintre factorii care au subminat monarhia hașemită și au condus la revoluția din 1958. Seria loviturilor militare ulterioare a condus în cele din urmă la venirea la putere a lui Saddam Hussein, cu consecințe vizibile și astăzi.

Încercând să obțină o mai mare flexibilitate în administrarea ajutorului economic și militar pentru a se confrunta cu amenințarea comunismului în Orientul Mijlociu, Congresul

american a adoptat o hotărâre în 1957, care promulga doctrina Eisenhower. Un ajutor de două sute de milioane de dolari urma să fie oferit ţărilor care se angajau să se opună comunismului internaţional. În esenţă, guvernul a dorit un mijloc de a ocoli limitele stricte impuse de Congres în ceea ce priveşte administrarea fondurilor de ajutor ; era adevărat că în timpul Războiului Rece orice iniţiativă trebuia prezentată în termeni antisovietici pentru a se bucura de succes. Un fost membru al Congresului, James P. Richards, a fost trimis în Orientul Mijlociu pentru a „vinde" doctrina şi a obţine angajamente. Naţiunile din regiune nu doreau însă „să ia poziţie de drepţi", în special după sprijinul american acordat creării statului Israel cu şapte ani mai devreme. Doar două ţări s-au aliniat, Irakul şi Libanul. Revoluţia din Irak a avut loc un an mai târziu. Libanul a fost salvat de haos numai prin intervenţia infanteriei marine a SUA.

Pe continentul asiatic, în Indochina, francezii şi-au pierdut poziţia din Vietnam ; la Conferinţa de la Geneva din 1954, acesta a fost împărţit între Nord şi Sud. Administraţia Kennedy a considerat că ameninţarea tot mai mare pe care o reprezenta Vietnamul de Nord pentru Sudul anticomunist avea să afecteze şi celelalte naţiuni din regiune. Temându-se de „dominouri", administraţia a decis implicarea Statelor Unite, ceea ce a dus până la urmă la un adevărat război. Intervenţia SUA în Vietnam a fost privită la Washington drept o acţiune esenţială în lupta pentru prevenirea alunecării pieselor de domino asiatice în mâinile comuniştilor. Dar în multe zone ale Asiei, ea a fost percepută ca un efort de perpetuare a colonialismului francez.

Unul dintre punctele de interes era şi Indonezia. Administraţia Eisenhower şi îndeosebi secretarul de stat John Foster Dulles şi fratele său, directorul CIA, Allen Dulles, îşi făceau griji din cauza politicilor preşedintelui Sukarno. Ei au căutat mişcări disidente în insulele exterioare ce ar fi putut fi sprijinite pentru a slăbi sau a înlătura regimul lui Sukarno. Ocazia a venit în 1957, când coloneii disidenţi din Sumatra au organizat o rebeliune, ei primind arme de la CIA. Dar revolta a eşuat, iar rolul CIA a fost ulterior făcut public, afectând şi mai mult imaginea Statelor Unite în Indonezia şi în regiune. Paul Gardner a scris după eveniment, în *Shared Hope, Separate Fears* : „Deşi negarea de către Statele Unite a implicării în rebeliunea PRRI/Permesta a evitat o situaţie în care guvernul indonezian s-ar fi simţit obligat să rupă relaţiile diplomatice, a determinat apoi Indonezia să respingă negarea informaţiilor ulterioare despre complicitatea SUA la desfăşurarea unor activităţi antiindoneziene"[1].

În anii '60, Washingtonul a fost obsedat de aşa-zisele ameninţări sovietice şi chineze la adresa noilor state din Africa. Prin acţiuni clandestine şi războaie prin intermediari, Statele Unite au combătut grupările considerate procomuniste, dar identificate de africani ca fiind proindependenţă. Asasinarea lui Patrice Lumumba în 1960, un erou naţionalist în Congo, le este încă atribuită americanilor. Ascensiunea lui Mobutu Sese-Seko la putere în Kinshasa a devenit un prim exemplu al disponibilităţii americane de a sprijini autocraţi corupţi şi nedemocratici în numele combaterii comunismului.

Opoziţia Statelor Unite faţă de independenţa coloniilor portugheze din Africa a fost percepută ca un efort de menţinere a colonialismului. Sprijinul neoficial acordat mişcării UNITA a lui Joseph Savimbi în Angola şi lungul război civil care a urmat în numele combaterii comunismului au devastat o mare parte din Africa.

1. *Shared Hopes, Separate Fears : Fifty Years of U.S.-Indonesian Relations* (Westview Press, Boulder, CO, 1997), p. 162.

În toată această perioadă, imaginea Statelor Unite a avut de suferit din cauza poziţiilor susţinute în cadrul Adunării Generale a Organizaţiei Naţiunilor Unite în legătură cu probleme cum ar fi colonialismul, apartheidul şi Palestina. Deşi hotărârile Adunării nu erau obligatorii, poziţia Statelor Unite a fost frecvent privită în Africa şi în Asia ca o reflecţie a opoziţiei faţă de atitudinile naţionaliste şi rasiste din noile ţări. Administraţia Reagan a înrăutăţit lucrurile, încercând să condiţioneze ajutorul de voturile favorabile ale ţărilor africane şi asiatice referitor la aceste aspecte.

Reacţia faţă de aşa-zisele ameninţări comuniste nu s-a limitat la Asia şi Africa. În 1954, alarmate de tendinţele stângiste ale preşedintelui Guatemalei, Jacobo Arbenz Guzman, Statele Unite au contribuit la răsturnarea guvernului său. În 1973, SUA au fost implicate în răsturnarea şi asasinarea preşedintelui din Chile, Salvador Allende Gossens, un alt lider latino-american cu tendinţe de stânga. Administraţia Reagan a considerat că mişcările de stânga din America Centrală reprezintă o ameninţare la adresa Statelor Unite şi a sprijinit elementele anticomuniste din El Salvador, Honduras şi Guatemala. Pentru mulţi din ţările mai sărace din America Latină, astfel de activităţi nu erau decât dovezi în plus ale doctrinei destinului manifest care îi inspira pe „gringo".

Fără îndoială, cea mai gravă dintre consecinţele neprevăzute ale Războiului Rece a rezultat din ajutorul acordat mujahedinilor, luptătorii musulmani care au rezistat forţelor sovietice în Afganistan, după invazia din 1978. Invazia sovietică a alertat administraţia Carter în legătură cu posibilitatea ca Moscova să-şi realizeze visul de a obţine acces la Golful Persic. Statele Unite au găsit o ocazie de a-i face pe sovietici să plătească scump pentru această invazie, oferind armament şi asistenţă rezistenţei, în cooperare cu Arabia Saudită şi Pakistanul. Luptători musulmani din ţări arabe şi din alte regiuni islamice au fost acceptaţi şi antrenaţi pentru *jihadul* împotriva invadatorilor. Militantismul musulman a servit luptei împotriva sovieticilor, dar, după retragerea lor în 1989, ei au căutat noi ţinte. Din acest efort – de a instrui şi a încuraja forţele musulmane militante să lupte contra sovieticilor –, cu un ajutor substanţial din partea CIA, a crescut influenţa lui Osama Ben Laden şi a mişcării Al-Qaeda, cu siguranţă una dintre cele mai grave consecinţe neintenţionate ale competiţiei bipolare[2].

Temerile tipice Războiului Rece legate de înaintarea comunismului au fost înlocuite în anii '90 de îngrijorarea legată de riscul ca Saddam Hussein să domine regiunea bogată în petrol a Golfului Persic. Însă o consecinţă a Primului Război din Golf a reprezentat-o consolidarea Al-Qaeda, hrănindu-se din resentimentele faţă de prezenţa trupelor americane în Arabia Saudită.

Opoziţia din Orientul Mijlociu faţă de invazia Statelor Unite în Irak este, fără îndoială, o reflectare a ideilor apărute în timpul Războiului Rece conform cărora America este antimusulmană şi a încercat să domine regiunea bogată în petrol urmărindu-şi propriile interese. Nu trebuie blamaţi creatorii politicilor care au produs consecinţe neprevăzute. În principal, strategii răspundeau temerilor opiniei publice, ale presei şi ale Congresului, care au prevalat în faţa părerilor opuse, ce au fost înlăturate.

În toată această perioadă, o dihotomie constantă a apărut între o viziune asupra lumii împărtăşită de mulţi strategi de vârf şi membri ai Congresului, pe de o parte, şi părerile multor persoane care fuseseră în regiunile vizate, fie ei diplomaţi, cercetători, jurnalişti

2. Pentru o relatare completă a rolului CIA în Afganistan, vezi Steve Coll, *Ghost Wars* (Penguin Press, New York, 2004).

sau observatori străini. Funcţionarii ambasadei din Bagdad au pus la îndoială, în 1955, înţelepciunea exercitării unor presiuni asupra guvernului irakian pentru aderarea la pactul anticomunist. Cei care lucrau la Teheran şi-au exprimat în anii următori îndoielile în ceea ce priveşte stabilitatea Iranului sub conducerea şahului. Dar ideile lor nu au fost luate în seamă de către factorii de decizie de la Washington care nu doreau să audă critici la adresa politicii oficiale.

Dezbaterea despre strategia din Vietnam este bine documentată. Într-o recentă biografie a lui Ellsworth Bunker, ambasador în Vietnam între 1967 şi 1973, Howard Schaffer scria :

> Dezvoltând o relaţie consolidată, de încredere reciprocă cu [preşedintele] Thieu în anii Nixon-Kissinger, depeşele sale prezentau imaginea unui progres important, deşi inegal, către stabilitate, securitate şi un anumit grad de prosperitate în Vietnamul de Sud.
> Unii dintre funcţionarii ambasadei nu erau deloc de acord cu evaluările sale, mai ales cei din secţia politică, dar şi alţii, îndeosebi cei tineri. Aceste păreri negative despre viitorul Vietnamului erau împărtăşite de mulţi dintre corespondenţii americani, cu care îşi comparau regulat notiţele. Acest tipar, al oficialilor de rang înalt cu o viziune optimistă asupra evoluţiei evenimentelor, majoritatea celor cu funcţii mai mici şi a jurnaliştilor fiind mai sceptici, a fost des întâlnit în timpul războiului[3].

Aceeaşi neîncredere se întâlnea şi în rândul observatorilor străini. Indonezienii făceau parte dintr-o comisie internaţională prezentă în Vietnam şi au călătorit în toată ţara. În ianuarie 1975 (cu patru luni înainte de căderea Saigonului), ambasadorul american, Graham Martin, a venit la Jakarta pentru o informare. El a prezentat o imagine roz a progreselor şi i-a denigrat pe criticii americani ai războiului. Unul dintre observatorii indonezieni i-a spus ulterior unui funcţionar al reprezentanţei diplomatice a SUA : „Am fost foarte interesaţi de ceea ce a spus ambasadorul Martin. Probabil lucrează într-o altă ţară decât noi".

Referitor la dezvoltarea operaţiilor Al-Qaeda în Afganistan, există puţine dovezi că ar fi existat îndoieli privind posibilul risc pe termen lung al sprijinirii grupurilor islamice în rezistenţa faţă de sovietici. Dezbaterile din perioada mujahedinilor păreau să se învârtească mai ales în jurul colaborării cu serviciile de spionaj pakistaneze şi cu diferite căpetenii afgane. Numai după trei mari atacuri teroriste – cel de la World Trade Center din New York în 1993, cel împotriva ambasadelor americane din Nairobi şi Dar es Salaam din 1998 şi asupra distrugătorului *USS Cole* în 2000 – s-au realizat adevărata implicare a lui Ben Laden şi gravitatea ameninţării Al-Qaeda. Dar, chiar şi aşa, cele mai grave consecinţe neprevăzute ale războiului SUA împotriva sovieticilor din Afganistan nu se manifestaseră încă.

Acest tipar al ambasadorilor americani care aplică loial politicile concepute la Washington s-a repetat în fiecare dintre crizele Războiului Rece din Asia, Africa şi America Latină.

Ar fi trebuit oare ca Statele Unite să stea cu mâinile în sân în faţa ameninţărilor la adresa guvernelor prooccidentale şi anticomuniste din afara Europei ? Ar fi deţinut SUA o poziţie mai bună astăzi dacă nu ar fi intervenit în ţările din Orientul Mijlociu şi în Indonezia, Vietnam, Angola şi Nicaragua ?

Cu siguranţă, multe dintre evaluările pe termen lung care au inspirat politica americană erau greşite. Piesele de domino nu s-au prăbuşit în Asia de Sud-Est. Statele Unite întreţin astăzi relaţii prieteneşti cu Vietnamul. În Indonezia au loc primele alegeri democratice.

3. Howard Schaffer, *Ellsworth Bunker : A Biography* (University of North Carolina Press, Chapel Hill, NC, 2003).

Informaţiile despre originile intervenţiei sovietice în Afganistan sugerează că acţiunea nu a fost parte a unui efort de a cuceri un cap de pod în Golful bogat în petrol, ci mai curând îşi propunea să blocheze creşterea influenţei militantismului islamic în Asia Centrală sovietică. S-ar fi bucurat Uniunea Sovietică de un succes mai mare în stabilizarea ţării decât americanii în zilele noastre şi britanicii înaintea lor?

Este greu de prezis ce s-ar fi întâmplat în Iran şi în Irak astăzi. Este greu de presupus că, dacă ar fi continuat guvernarea lui Mossadeq la Teheran, poziţia SUA ar fi fost mai dezavantajoasă astăzi. Cu siguranţă, rezultatul final al costurilor umane şi materiale în Irak este greu de anticipat, dar visul american al unui Irak democratic şi proamerican este încă departe de a fi realizat.

Colapsul Uniunii Sovietice a demonstrat slăbiciunea inerentă a acestei naţiuni şi cu siguranţă a ridicat semne de întrebare în legătură cu capacitatea sa pe termen lung de a influenţa societăţile din Asia, Africa şi America Latină. Nesfârşitele ore petrecute de funcţionarii americani pentru a bloca ofertele de asistenţă sovietice şi chineze păreau justificate la vremea lor, dar, retrospectiv, ele nu mai apar aşa.

Intervenţiile Statelor Unite în afara Europei în timpul Războiului Rece nu au creat actuala ameninţare teroristă. Ele au provocat temeri faţă de acţiunile occidentale şi antipatii în regiunile care au trecut prin experienţa colonială şi a altor forme ale dominaţiei europene. Astfel de temeri legate de o nouă ocupaţie existau în fundal în toată regiunea, fiind exploatate de demagogi şi dictatori. În Orientul Mijlociu, identificarea continuă a SUA cu problema nerezolvată israeliano-palestiniană face ca posibilitatea exploatării temerilor să fie foarte reală.

Confruntarea dintre modul în care percepe Washingtonul o problemă, creată de inevitabila interacţiune dintre politică, presiuni şi interese, tipică sistemului american de strategie externă, şi realitatea diferită remarcată de observatorii de pe teren nu va lua niciodată sfârşit. Consecinţele strategiilor Războiului Rece nu pot fi inversate, dar prezentarea consecinţelor poate conduce uneori la o mai bună înţelegere a limitelor capacităţii unei superputeri de a controla evenimentele globale. Această cunoaştere poate demonstra şi cât de greu este, sub presiunea acţiunilor curente, să se prevadă consecinţele lor pe termen lung.

Anexa B

Carta Naţiunilor Unite

Noi, Popoarele Naţiunilor Unite, hotărâte să izbăvim generaţiile viitoare de flagelul războiului care, de două ori în cursul unei vieţi de om, a provocat omenirii suferinţe de nespus, să ne reafirmăm credinţa în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea şi valoarea persoanei, în egalitatea în drepturi a bărbaţilor şi a femeilor, precum şi a naţiunilor mari şi mici, să creăm condiţiile necesare menţinerii justiţiei şi respectării obligaţiilor decurgând din tratate şi alte izvoare ale dreptului internaţional, să promovăm progresul social şi condiţii mai bune de trai într-o mai mare libertate şi, în aceste scopuri, să practicăm toleranţa şi să trăim în pace unul cu celălalt, ca buni vecini, să ne unim forţele pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, să acceptăm principii şi să instituim metode care să garanteze că forţa armată nu va fi folosită decât în interesul comun, să folosim instituţiile internaţionale pentru promovarea progresului economic şi social al tuturor popoarelor, am hotărât să ne unim eforturile pentru înfăptuirea acestor obiective.

Drept urmare, guvernele noastre, prin reprezentanţii lor, reuniţi în oraşul San Francisco şi având puteri depline, recunoscute ca valabile şi date în forma cuvenită, au adoptat prezenta Cartă a Naţiunilor Unite şi înfiinţează prin aceasta o organizaţie internaţională care se va numi Organizaţia Naţiunilor Unite.

Capitolul 1. Scopuri şi principii

Articolul 1

Scopurile Organizaţiei Naţiunilor Unite sunt următoarele :

1. să menţină pacea şi securitatea internaţionale şi, în acest scop : să ia măsuri colective eficace pentru prevenirea şi înlăturarea ameninţărilor împotriva păcii şi pentru reprimarea oricăror acte de agresiune sau a altor încălcări ale păcii şi să înfăptuiască, prin mijloace paşnice şi în conformitate cu principiile justiţiei şi dreptului internaţional, aplanarea ori rezolvarea diferendelor sau situaţiilor cu caracter internaţional care ar putea duce la o încălcare a păcii ;
2. să dezvolte relaţii prieteneşti între naţiuni, întemeiate pe respectarea principiului egalităţii în drepturi a popoarelor şi a dreptului lor de a dispune de ele însele, şi să ia oricare alte măsuri potrivite pentru consolidarea păcii mondiale ;

3. să realizeze cooperarea internaţională în rezolvarea problemelor internaţionale cu caracter economic, social, cultural sau umanitar, în promovarea şi încurajarea respectării drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale pentru toţi, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie;
4. să fie un centru în care să se armonizeze eforturile naţiunilor către atingerea acestor scopuri comune.

Articolul 2

În urmărirea scopurilor enunţate în articolul 1, Organizaţia Naţiunilor Unite şi membrii săi trebuie să acţioneze în conformitate cu următoarele principii:

1. Organizaţia este întemeiată pe principiul egalităţii suverane a tuturor membrilor ei;
2. toţi membrii Organizaţiei, spre a asigura tuturor drepturile şi avantajele ce decurg din calitatea lor de membru, trebuie să-şi îndeplinească cu bună-credinţă obligaţiile asumate potrivit prezentei Carte;
3. toţi membrii Organizaţiei vor rezolva diferendele lor internaţionale prin mijloace paşnice, în aşa fel încât pacea şi securitatea internaţionale, precum şi justiţia să nu fie puse în primejdie;
4. toţi membrii Organizaţiei se vor abţine, în relaţiile lor internaţionale, să recurgă la ameninţarea cu forţa sau la folosirea ei, fie împotriva integrităţii teritoriale ori a independenţei politice a vreunui stat, fie în orice alt mod incompatibil cu scopurile Organizaţiei Naţiunilor Unite;
5. toţi membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite îi vor da tot ajutorul în orice acţiune întreprinsă de ea în conformitate cu prevederile prezentei Carte şi se vor abţine să dea ajutor vreunui stat împotriva căruia Organizaţia întreprinde o acţiune preventivă sau de constrângere;
6. Organizaţia se va asigura că statele care nu sunt membre ale Organizaţiei Naţiunilor Unite să acţioneze în conformitate cu aceste principii, în măsura necesară menţinerii păcii şi securităţii internaţionale;
7. nici o dispoziţie din prezenta Cartă nu va autoriza Organizaţia Naţiunilor Unite să intervină în chestiuni care ţin esenţial de competenţa internă a unui stat şi nici nu va obliga pe membrii săi să supună asemenea chestiuni spre rezolvare pe baza prevederilor prezentei Carte; acest principiu nu va aduce însă întru nimic atingere aplicării măsurilor de constrângere prevăzute în capitolul 7.

Capitolul 2. Membri

Articolul 3

Sunt membri iniţiali ai Organizaţiei Naţiunilor Unite statele care, participând la Conferinţa Naţiunilor Unite de la San Francisco pentru Organizaţia Internaţională sau semnând mai înainte Declaraţia Naţiunilor Unite din 1 ianuarie 1942, semnează prezenta Cartă şi o ratifică în conformitate cu articolul 110.

Articolul 4

1. Pot deveni membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite toate celelalte state iubitoare de pace care acceptă obligaţiile din prezenta Cartă şi care, după aprecierea Organizaţiei, sunt capabile şi dispuse să le îndeplinească.
2. Admiterea ca membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite a oricărui stat care îndeplineşte aceste condiţii se va face printr-o hotărâre a Adunării Generale, la recomandarea Consiliului de Securitate.

Articolul 5

Un membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite împotriva căruia Consiliul de Securitate a întreprins o acţiune preventivă sau de constrângere poate fi suspendat de către Adunarea Generală, la recomandarea Consiliului de Securitate, din exerciţiul drepturilor şi privilegiilor decurgând din calitatea de membru. Exerciţiul acestor drepturi şi privilegii poate fi restabilit de Consiliul de Securitate.

Articolul 6

Un membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite care încalcă în mod persistent principiile cuprinse în prezenta Cartă poate fi exclus din Organizaţie de Adunarea Generală, la recomandarea Consiliului de Securitate.

Capitolul 3. Organe

Articolul 7

1. Se înfiinţează ca organe principale ale Organizaţiei Naţiunilor Unite: o Adunare Generală, un Consiliu de Securitate, un Consiliu Economic şi Social, un Consiliu de Tutelă, o Curte Internaţională de Justiţie şi un Secretariat.
2. Organele subsidiare care s-ar întrevedea necesare vor putea fi înfiinţate în conformitate cu prezenta Cartă.

Articolul 8

Organizaţia Naţiunilor Unite nu va impune nici o restricţie participării, în condiţii egale, a bărbaţilor şi femeilor la orice funcţie din cadrul organelor ei principale şi subsidiare.

Capitolul 4. Adunarea Generală

Componenţă

Articolul 9

1. Adunarea Generală va fi alcătuită din toţi membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite.
2. Fiecare membru va avea cel mult cinci reprezentanţi în Adunarea Generală.

Funcţii şi puteri

Articolul 10

Adunarea Generală poate discuta orice chestiuni sau cauze care intră în cadrul prezentei Carte sau care se referă la puterile şi funcţiile vreunuia dintre organele prevăzute în prezenta Cartă şi, sub rezerva dispoziţiilor articolului 12, poate face recomandări membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite sau Consiliului de Securitate ori membrilor Organizaţiei şi Consiliului de Securitate în oricare asemenea chestiuni sau cauze.

Articolul 11

1. Adunarea Generală poate examina principiile generale de cooperare pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, inclusiv principiile care guvernează dezarmarea şi reglementarea înarmărilor, şi poate face recomandări cu privire la asemenea principii fie membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite, fie Consiliului de Securitate, fie membrilor Organizaţiei şi Consiliului de Securitate.
2. Adunarea Generală poate discuta orice probleme privitoare la menţinerea păcii şi securităţii internaţionale care îi vor fi supuse atenţiei de către oricare membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite sau de către Consiliul de Securitate ori, în conformitate cu articolul 35, paragraful 2, de către un stat care nu este membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite şi, sub rezerva dispoziţiilor articolului 12, poate face recomandări în privinţa oricărei asemenea probleme fie statului sau statelor interesate, fie Consiliului de Securitate, fie statelor şi Consiliului de Securitate. Orice asemenea problemă care reclamă să se întreprindă o acţiune va fi deferită de Adunarea Generală Consiliului de Securitate înainte sau după discutarea ei.
3. Adunarea Generală poate atrage atenţia Consiliului de Securitate asupra situaţiilor care ar putea pune în primejdie pacea şi securitatea internaţionale.
4. Puterile Adunării Generale, prevăzute în acest articol, nu limitează domeniul general de aplicare a articolului 10.

Articolul 12

1. Cât timp Consiliul de Securitate exercită, în privinţa unui diferend sau a unei situaţii, funcţiile care îi sunt atribuite prin prezenta Cartă, Adunarea Generală nu va face nici o recomandare cu privire la acel diferend sau acea situaţie decât în cazul în care Consiliul de Securitate îi cere aceasta.
2. Secretarul general, cu asentimentul Consiliului de Securitate, va aduce la cunoştinţa Adunării Generale, la fiecare sesiune, toate problemele referitoare la menţinerea păcii şi securităţii internaţionale de care se ocupă Consiliul de Securitate ; de asemenea, el va înştiinţa Adunarea Generală, iar dacă Adunarea Generală nu este în sesiune, pe membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite, de îndată ce Consiliul de Securitate încetează a se mai ocupa de acele probleme.

Articolul 13

1. Adunarea Generală va iniţia studii şi va face recomandări în scopul:
   a) de a promova cooperarea internaţională în domeniul politic şi de a încuraja dezvoltarea progresivă a dreptului internaţional şi codificarea lui;
   b) de a promova cooperarea internaţională în domeniile economic, social, cultural, al învăţământului şi sănătăţii şi de a sprijini aplicarea drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale pentru toţi, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie.
2. Celelalte răspunderi, funcţii şi puteri ale Adunării Generale, referitoare la problemele menţionate în paragraful 1, punctul b) de mai sus, sunt enunţate în capitolele 9 şi 10.

Articolul 14

În condiţiile dispoziţiilor articolului 12, Adunarea Generală poate recomanda măsuri pentru aplanarea paşnică a oricărei situaţii, indiferent de origine, pe care o consideră de natură a dăuna bunăstării generale sau relaţiilor prieteneşti dintre naţiuni, inclusiv a situaţiilor rezultând dintr-o încălcare a dispoziţiilor prezentei Carte, care enunţă scopurile şi principiile Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Articolul 15

1. Adunarea Generală va primi şi va examina rapoarte anuale şi speciale ale Consiliului de Securitate; aceste rapoarte vor cuprinde o dare de seamă asupra măsurilor pe care Consiliul de Securitate le-a hotărât sau le-a luat pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale.
2. Adunarea Generală va primi şi va examina rapoartele celorlalte organe ale Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Articolul 16

Adunarea Generală va îndeplini în privinţa sistemului internaţional de tutelă funcţiile care-i sunt atribuite prin capitolele 12 şi 13, inclusiv aprobarea acordurilor de tutelă referitoare la teritoriile care nu sunt desemnate drept zone strategice.

Articolul 17

1. Adunarea Generală va examina şi va aproba bugetul Organizaţiei.
2. Cheltuielile Organizaţiei sunt suportate de membri, potrivit repartizării stabilite de Adunarea Generală.
3. Adunarea Generală va examina şi va aproba orice acorduri financiare şi bugetare încheiate cu instituţiile specializate la care se referă articolul 57 şi va examina bugetele administrative ale acestor instituţii, spre a le face recomandări.

Votare

Articolul 18

1. Fiecare membru al Adunării Generale dispune de un vot.
2. Hotărârile Adunării Generale în probleme importante vor fi adoptate cu majoritatea de două treimi dintre membrii prezenţi şi votanţi. Vor fi considerate probleme importante:

recomandările cu privire la menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, alegerea membrilor nepermanenţi ai Consiliului de Securitate, alegerea membrilor Consiliului Economic şi Social, alegerea membrilor Consiliului de Tutelă, în conformitate cu paragraful 1, punctul c) al articolului 86, admiterea unor noi membri în Organizaţie, suspendarea drepturilor şi privilegiilor membrilor, excluderea unor membri, problemele referitoare la funcţionarea sistemului de tutelă şi problemele bugetare.

3. Hotărârile privind alte probleme, inclusiv stabilirea unor noi categorii de probleme asupra cărora să se decidă cu o majoritate de două treimi, se vor adopta cu majoritatea membrilor prezenţi şi votanţi.

Articolul 19

Un membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite care este în întârziere cu plata contribuţiilor sale financiare către Organizaţie nu va putea participa la vot în Adunarea Generală dacă totalul arieratelor egalează sau depăşeşte contribuţia datorată de el pentru ultimii doi ani împliniţi. Adunarea Generală poate totuşi permite acestui membru să ia parte la vot în cazul în care constată că neplata este cauzată de împrejurări independente de voinţa lui.

Procedură

Articolul 20

Adunarea Generală se va întruni în sesiuni anuale ordinare şi, când împrejurările o cer, în sesiuni extraordinare. Sesiunile extraordinare vor fi convocate de secretarul general la cererea Consiliului de Securitate sau a majorităţii membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Articolul 21

Adunarea Generală va stabili propriile reguli de procedură. Ea îşi va desemna preşedintele pentru fiecare sesiune.

Articolul 22

Adunarea Generală poate înfiinţa organele subsidiare pe care le socoteşte necesare pentru îndeplinirea funcţiilor sale.

Capitolul 5. Consiliul de Securitate

Componenţă

Articolul 23

1. Consiliul de Securitate va fi alcătuit din cincisprezece membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite. Republica China, Franţa, Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste, Regatul Unit al Marii Britanii şi al Irlandei de Nord şi Statele Unite ale Americii vor fi membri permanenţi ai Consiliului de Securitate. Adunarea Generală va alege alţi zece membri nepermanenţi ai Consiliului de Securitate, ţinând seama în primul rând de contribuţia membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite la menţinerea păcii şi securităţii internaţionale

şi la înfăptuirea celorlalte scopuri ale Organizaţiei şi, de asemenea, de o repartiţie geografică echitabilă.
2. Membrii nepermanenţi ai Consiliului de Securitate vor fi aleşi pe o perioadă de doi ani. La prima alegere a membrilor nepermanenţi, după sporirea numărului de membri ai Consiliului de Securitate de la unsprezece la cincisprezece, doi dintre cei patru membri adăugaţi vor fi aleşi pe o perioadă de un an. Membrii al căror mandat expiră nu vor putea fi realeşi imediat.
3. Fiecare membru al Consiliului de Securitate va avea un reprezentant în Consiliu.

Funcţii şi puteri

Articolul 24

1. Spre a asigura acţiunea rapidă şi eficace a Organizaţiei, membrii săi conferă Consiliului de Securitate răspunderea principală pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale şi recunosc că, îndeplinindu-şi îndatoririle impuse de această răspundere, Consiliul de Securitate acţionează în numele lor.
2. În îndeplinirea acestor îndatoriri, Consiliul de Securitate va acţiona în conformitate cu scopurile şi principiile Organizaţiei Naţiunilor Unite. Puterile specifice acordate Consiliului de Securitate pentru îndeplinirea acestor îndatoriri sunt definite în capitolele 6, 7, 8 şi 12.
3. Consiliul de Securitate va supune spre examinare Adunării Generale rapoarte anuale şi, când va fi necesar, rapoarte speciale.

Articolul 25

Membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite sunt de acord să accepte şi să execute hotărârile Consiliului de Securitate, în conformitate cu prezenta Cartă.

Articolul 26

În scopul de a promova stabilirea şi menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, fără a folosi pentru înarmări decât un minimum din resursele umane şi economice ale lumii, Consiliul de Securitate are sarcina de a elabora, cu ajutorul Comitetului de Stat-Major, prevăzut în articolul 47, planuri care vor fi supuse atenţiei membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite în vederea stabilirii unui sistem de reglementare a înarmărilor.

Votare

Articolul 27

1. Fiecare membru al Consiliului de Securitate va dispune de un vot.
2. Hotărârile Consiliului de Securitate în probleme de procedură vor fi adoptate cu votul afirmativ a nouă membri.
3. Hotărârile Consiliului de Securitate în toate celelalte probleme vor fi adoptate cu votul afirmativ a nouă membri, cuprinzând şi voturile concordante ale tuturor membrilor permanenţi, cu condiţia ca, în cazul hotărârilor care se adoptă în temeiul capitolului 6 şi al articolului 52, paragraful 3, o parte la un diferend să se abţină de la votare.

Procedură

Articolul 28

1. Consiliul de Securitate va fi astfel organizat încât să-şi poată exercita funcţiile fără întrerupere. În acest scop, fiecare membru al Consiliului de Securitate trebuie să aibă oricând un reprezentant la sediul Organizaţiei.
2. Consiliul de Securitate va ţine şedinţe periodice, la care fiecare dintre membrii săi poate, dacă doreşte, să fie reprezentat de un membru al guvernului său ori de alt reprezentant special desemnat.
3. Consiliul de Securitate poate ţine şedinţe în alte locuri decât la sediul Organizaţiei, pe care le socoteşte cele mai indicate pentru a-i înlesni lucrările.

Articolul 29

Consiliul de Securitate poate înfiinţa organele subsidiare pe care le consideră necesare pentru îndeplinirea funcţiilor sale.

Articolul 30

Consiliul de Securitate va stabili propriile reguli de procedură, inclusiv modul de desemnare a preşedintelui său.

Articolul 31

Orice membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite care nu este membru al Consiliului de Securitate poate participa, fără drept de vot, la discutarea oricărei probleme supuse Consiliului de Securitate, ori de câte ori acesta consideră că interesele acelui membru sunt afectate în mod special.

Articolul 32

Orice membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite care nu este membru al Consiliului de Securitate sau orice stat care nu este membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite, dacă este parte într-un diferend examinat de Consiliul de Securitate, va fi invitat să participe, fără drept de vot, la discuţiile cu privire la acel diferend. Consiliul de Securitate va determina condiţiile pe care le consideră juste pentru participarea unui stat care nu este membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Capitolul 6. Rezolvarea paşnică a diferendelor

Articolul 33

1. Părţile la orice diferend a cărui prelungire ar putea pune în primejdie menţinerea păcii şi securităţii internaţionale trebuie să caute să-l rezolve, înainte de toate, prin tratative, anchetă, mediere, conciliere, arbitraj, pe cale juridică, făcând apel la organizaţii sau acorduri regionale sau prin alte mijloace paşnice, la alegerea lor.
2. Consiliul de Securitate, când socoteşte necesar, invită părţile să-şi rezolve diferendul prin asemenea mijloace.

Articolul 34

Consiliul de Securitate poate ancheta orice diferend sau orice situaţie care ar putea să ducă la fricţiuni internaţionale sau să dea naştere unui diferend, în scopul de a stabili dacă prelungirea diferendului sau a situaţiei ar putea pune în primejdie menţinerea păcii şi securităţii internaţionale.

Articolul 35

1. Orice membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite poate atrage atenţia Consiliului de Securitate ori Adunării Generale asupra oricărui diferend sau a oricărei situaţii de natura celor menţionate în articolul 34.
2. Un stat care nu este membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite poate atrage atenţia Consiliului de Securitate sau Adunării Generale asupra oricărui diferend la care este parte dacă acceptă în prealabil, în privinţa acelui diferend, obligaţiile de rezolvare paşnică prevăzute în prezenta Cartă.
3. Acţiunile întreprinse de Adunarea Generală în chestiunile asupra cărora i se atrage atenţia în temeiul articolului de faţă vor fi supuse dispoziţiilor articolelor 11 şi 12.

Articolul 36

1. Consiliul de Securitate poate, în orice stadiu al unui diferend de natura celor menţionate în articolul 33 ori al unei situaţii similare, să recomande procedurile sau metodele de aplanare corespunzătoare.
2. Consiliul de Securitate va lua în considerare orice proceduri de rezolvare a diferendului adoptate de părţi.
3. Făcând recomandări în temeiul prezentului articol, Consiliul de Securitate va ţine seama şi de faptul că, în general, diferendele de ordin juridic trebuie să fie supuse de părţi Curţii Internaţionale de Justiţie, în conformitate cu dispoziţiile statutului Curţii.

Articolul 37

1. În cazul în care părţile la un diferend de natura celor menţionate în articolul 33 nu reuşesc să-l rezolve prin mijloacele indicate în acel articol, ele îl vor supune Consiliului de Securitate.
2. În cazul în care Consiliul de Securitate socoteşte că prelungirea diferendului ar putea, în fapt, să pună în primejdie menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, el va hotărî dacă trebuie să acţioneze în temeiul articolului 36 sau să recomande condiţiile de rezolvare pe care le va considera potrivite.

Articolul 38

Fără a se aduce atingere dispoziţiilor articolelor 33-37, Consiliul de Securitate poate, dacă toate părţile la un diferend cer acest lucru, să facă recomandări părţilor în scopul rezolvării paşnice a diferendului.

Capitolul 7. Acţiunea în caz de ameninţări împotriva păcii, încălcări ale păcii şi acte de agresiune

Articolul 39

Consiliul de Securitate va constata dacă există o ameninţare împotriva păcii, o încălcare a păcii sau un act de agresiune şi va face recomandări ori va hotărî ce măsuri vor fi luate, în conformitate cu articolele 41 şi 42, pentru menţinerea sau restabilirea păcii şi securităţii internaţionale.

Articolul 40

Pentru a preîntâmpina o agravare a situaţiei, Consiliul de Securitate poate, înainte de a face recomandări sau a hotărî asupra măsurilor care trebuie luate în conformitate cu articolul 39, să invite părţile interesate să se conformeze măsurilor provizorii pe care le consideră necesare sau de dorit. Asemenea măsuri provizorii nu vor prejudicia cu nimic drepturile, pretenţiile sau poziţia părţilor interesate. Consiliul de Securitate va ţine seama în modul cuvenit de neexecutarea acestor măsuri provizorii.

Articolul 41

Consiliul de Securitate poate decide ce măsuri, care nu implică folosirea forţei armate, trebuie luate spre a se da urmare hotărârilor sale şi poate cere membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite să aplice aceste măsuri. Ele pot să cuprindă întreruperea totală sau parţială a relaţiilor economice şi a comunicaţiilor feroviare, maritime, aeriene, poştale, telegrafice, prin radio şi a altor mijloace de comunicare, precum şi ruperea relaţiilor diplomatice.

Articolul 42

În cazul în care Consiliul de Securitate va socoti că măsurile prevăzute în articolul 41 nu ar fi adecvate ori că s-au dovedit a nu fi adecvate, el poate întreprinde, cu forţele aeriene, navale sau terestre, orice acţiune pe care o consideră necesară pentru menţinerea sau restabilirea păcii şi securităţii internaţionale. Această acţiune poate cuprinde demonstraţii, măsuri de blocadă şi alte operaţiuni executate de forţele aeriene, maritime sau terestre ale membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Articolul 43

1. Toţi membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite, spre a contribui la menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, se obligă să pună la dispoziţia Consiliului de Securitate, la cererea sa şi în conformitate cu un acord sau cu acorduri speciale, forţele armate, asistenţa şi înlesnirile, inclusiv dreptul de trecere, necesare pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale.
2. Acordul sau acordurile menţionate mai sus vor stabili efectivele şi natura acestor forţe, gradul lor de pregătire şi amplasarea lor generală, precum şi natura înlesnirilor şi asistenţei care urmează să fie acordate.
3. Acordul sau acordurile vor fi negociate cât mai curând posibil, la iniţiativa Consiliului de Securitate. Ele se vor încheia între Consiliul de Securitate şi membri ai Organizaţiei

sau între Consiliul de Securitate şi grupuri de membri ai Organizaţiei şi vor fi supuse ratificării statelor semnatare, în conformitate cu procedura lor constituţională.

Articolul 44

Atunci când Consiliul de Securitate a hotărât să recurgă la forţă, el trebuie, înainte de a cere unui membru nereprezentat în Consiliu să pună la dispoziţie forţe armate, în executarea obligaţiilor asumate de acesta în temeiul articolului 43, să invite pe acel membru ca, dacă doreşte, să participe la luarea hotărârilor Consiliului de Securitate privind folosirea contingentelor de forţe armate ale acelui membru.

Articolul 45

Spre a permite Organizaţiei să ia măsuri urgente de ordin militar, membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite vor menţine forţe aeriene naţionale imediat utilizabile pentru o acţiune combinată de constrângere internaţională. Efectivele şi gradul de pregătire ale acestor contingente, precum şi planurile pentru acţiunea lor combinată vor fi stabilite de către Consiliul de Securitate, cu ajutorul Comitetului de Stat-Major, în limitele indicate prin acordul sau acordurile speciale, menţionate în articolul 43.

Articolul 46

Planurile pentru folosirea forţelor armate vor fi stabilite de Consiliul de Securitate cu ajutorul Comitetului de Stat-Major.

Articolul 47

1. Se va înfiinţa un Comitet de Stat-Major pentru a sfătui şi a asista Consiliul de Securitate în toate problemele referitoare la mijloacele de ordin militar necesare Consiliului de Securitate pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale, la folosirea şi comanda forţelor puse la dispoziţia sa, la reglementarea înarmărilor şi la eventuala dezarmare.
2. Comitetul de Stat-Major va fi alcătuit din şefii statelor-majore ale membrilor permanenţi ai Consiliului de Securitate sau din reprezentanţii lor. Orice membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite care nu este reprezentant permanent în Comitet va fi invitat de către Comitet să i se asocieze când participarea acelui membru la lucrările lui este necesară pentru buna îndeplinire a îndatoririlor Comitetului.
3. Comitetul de Stat-Major va răspunde, sub autoritatea Consiliului de Securitate, de conducerea strategică a oricăror forţe armate puse la dispoziţia Consiliului de Securitate. Problemele privind comanda unor asemenea forţe vor fi reglementate ulterior.
4. Cu autorizaţia Consiliului de Securitate şi după consultarea cu organizaţiile regionale corespunzătoare, Comitetul de Stat-Major poate înfiinţa subcomitete regionale.

Articolul 48

1. Măsurile necesare executării hotărârilor Consiliului de Securitate în scopul menţinerii păcii şi securităţii internaţionale vor fi luate de toţi membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite sau de unii dintre ei, după cum va stabili Consiliul de Securitate.
2. Aceste hotărâri vor fi executate de membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite atât direct, cât şi prin acţiunea lor în cadrul organismelor internaţionale corespunzătoare din care fac parte.

Articolul 49

Membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite se vor asocia spre a-şi acorda reciproc asistenţă în executarea măsurilor hotărâte de Consiliul de Securitate.

Articolul 50

În cazul în care Consiliul de Securitate ia măsuri preventive sau de constrângere împotriva unui stat, orice alt stat, indiferent dacă este sau nu membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite, care întâmpină dificultăţi economice deosebite, ivite ca urmare a executării acelor măsuri, va avea dreptul să consulte Consiliul de Securitate cu privire la rezolvarea acestor dificultăţi.

Articolul 51

Nici o dispoziţie din prezenta Cartă nu va aduce atingere dreptului inerent de autoapărare individuală sau colectivă în cazul în care se produce un atac armat împotriva unui membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite, până când Consiliul de Securitate va fi luat măsurile necesare pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale. Măsurile luate de membri în exercitarea acestui drept de autoapărare vor fi aduse imediat la cunoştinţa Consiliului de Securitate şi nu vor afecta în nici un fel puterea şi îndatorirea Consiliului de Securitate, în temeiul prezentei Carte, de a întreprinde oricând acţiunile pe care le va socoti necesare pentru menţinerea sau restabilirea păcii şi securităţii internaţionale.

Capitolul 8. Acorduri regionale

Articolul 52

1. Nici o dispoziţie din prezenta Cartă nu se opune existenţei unor acorduri sau unor organisme regionale destinate a se ocupa de problemele privind menţinerea păcii şi securităţii internaţionale care sunt susceptibile de acţiuni cu caracter regional, cu condiţia ca asemenea acorduri sau organisme, precum şi activitatea lor să fie compatibile cu scopurile şi principiile Organizaţiei.
2. Membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite care încheie asemenea acorduri sau constituie asemenea organisme trebuie să depună toate eforturile pentru rezolvarea paşnică a diferendelor locale prin intermediul unor astfel de acorduri sau organisme regionale înainte de a le supune atenţiei Consiliului de Securitate.
3. Consiliul de Securitate va încuraja rezolvarea paşnică a diferendelor locale prin intermediul acestor acorduri sau organisme regionale, fie din iniţiativa statelor interesate, fie din proprie iniţiativă.
4. Articolul de faţă nu aduce întru nimic atingere aplicării articolelor 34 şi 35.

Articolul 53

1. Consiliul de Securitate va folosi, dacă este cazul, asemenea acorduri sau organisme regionale pentru aplicarea acţiunilor de constrângere sub autoritatea sa. Nici o acţiune de constrângere nu va fi însă întreprinsă, în temeiul acestor acorduri regionale sau de către organismele regionale, fără autorizaţia Consiliului de Securitate ; sunt exceptate măsurile împotriva oricărui stat inamic, în sensul definiţiei din paragraful 2 al articolului

de faţă, prevăzute în articolul 107 sau în acordurile regionale, îndreptate împotriva reluării unei politici agresive de către un asemenea stat, până când se va putea încredinţa Organizaţiei, la cererea guvernelor interesate, sarcina de a preîntâmpina orice nouă agresiune din partea unui asemenea stat.

2. Sintagma *stat inamic*, aşa cum este folosită în paragraful 1 din articolul de faţă, se aplică oricărui stat care, în timpul celui de-al doilea război mondial, a fost inamicul oricăruia dintre semnatarii prezentei Carte.

Articolul 54

Consiliul de Securitate trebuie să fie în permanenţă deplin informat asupra acţiunilor întreprinse sau preconizate în temeiul acordurilor regionale sau de către organismele regionale în scopul menţinerii păcii şi securităţii internaţionale.

Capitolul 9. Cooperarea economică şi socială internaţională

Articolul 55

În scopul de a crea condiţiile de stabilitate şi bunăstare necesare unor relaţii paşnice şi prieteneşti între naţiuni, întemeiate pe respectarea principiului egalităţii în drepturi a popoarelor şi a dreptului lor de a dispune de ele însele, Organizaţia Naţiunilor Unite va promova :

a) ridicarea nivelului de trai, deplina folosire a forţei de muncă şi condiţii de progres şi dezvoltare economică şi socială ;
b) rezolvarea problemelor internaţionale în domeniile economic, social, al sănătăţii şi al altor probleme conexe ; cooperarea internaţională în domeniile culturii şi învăţământului ;
c) respectarea universală şi efectivă a drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale pentru toţi, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie.

Articolul 56

Toţi membrii se obligă să întreprindă acţiuni în comun şi separat, în cooperare cu Organizaţia, pentru realizarea scopurilor enunţate în articolul 55.

Articolul 57

1. Diferitele instituţii specializate, înfiinţate prin acorduri interguvernamentale şi având, potrivit statutelor lor, largi atribuţii internaţionale în domeniile economic, social, cultural, al învăţământului, sănătăţii şi alte domenii conexe, vor fi puse în legătură cu Organizaţia Naţiunilor Unite în conformitate cu dispoziţiile articolului 63.
2. Instituţiile astfel puse în legătură cu Organizaţia Naţiunilor Unite sunt desemnate mai jos prin expresia „instituţii specializate".

Articolul 58

Organizaţia va face recomandări pentru coordonarea programelor şi activităţilor instituţiilor specializate.

Articolul 59

Organizaţia va iniţia, când este cazul, tratative între statele interesate în vederea înfiinţării oricăror noi instituţii specializate necesare pentru îndeplinirea scopurilor enunţate în articolul 55.

Articolul 60

Răspunderea pentru îndeplinirea funcţiilor Organizaţiei, enunţate în capitolul de faţă, va reveni Adunării Generale şi, sub autoritatea Adunării Generale, Consiliului Economic şi Social, care va avea în acest scop puterile stabilite în capitolul 10.

Capitolul 10. Consiliul Economic şi Social

Componenţă

Articolul 61

1. Consiliul Economic şi Social va fi alcătuit din cincizeci şi patru de membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite aleşi de Adunarea Generală.
2. În condiţiile dispoziţiilor paragrafului 3, optsprezece membri ai Consiliului Economic şi Social vor fi aleşi în fiecare an pentru o perioadă de trei ani. Un membru al cărui mandat expiră va putea fi reales imediat.
3. La prima alegere după sporirea numărului de membri ai Consiliului Economic şi Social de la douăzeci şi şapte la cincizeci şi patru, pe lângă membrii aleşi în locul celor nouă membri ale căror mandate expiră la sfârşitul acelui an, vor fi aleşi încă douăzeci şi şapte de membri. Mandatul a nouă dintre aceşti douăzeci şi şapte de membri adăugaţi va expira după un an, iar al altor nouă membri după doi ani, potrivit dispoziţiilor Adunării Generale.
4. Fiecare membru al Consiliului Economic şi Social va avea un reprezentant în Consiliu.

Funcţii şi puteri

Articolul 62

1. Consiliul Economic şi Social poate să efectueze sau să iniţieze studii şi rapoarte privind probleme internaţionale în domeniile economic, social, cultural, al învăţământului, al sănătăţii şi în alte domenii conexe şi să facă recomandări în privinţa tuturor acestor probleme Adunării Generale, membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite şi instituţiilor specializate interesate.
2. El poate face recomandări în scopul de a promova respectarea efectivă a drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale pentru toţi.
3. El poate pregăti, spre a fi supuse Adunării Generale, proiecte de convenţii în probleme de competenţa sa.
4. El poate convoca, în conformitate cu regulile fixate de Organizaţia Naţiunilor Unite, conferinţe internaţionale în probleme de competenţa sa.

Articolul 63

1. Consiliul Economic şi Social poate încheia cu oricare dintre instituţiile la care se referă articolul 57 acorduri stabilind condiţiile în care instituţia respectivă va fi pusă în legătură cu Organizaţia Naţiunilor Unite. Aceste acorduri vor fi supuse aprobării Adunării Generale.
2. El poate coordona activitatea instituţiilor specializate prin consultări cu ele şi prin recomandări adresate acestor instituţii, precum şi prin recomandări adresate Adunării Generale şi membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Articolul 64

1. Consiliul Economic şi Social poate lua măsurile potrivite spre a obţine rapoarte periodice din partea instituţiilor specializate. El poate conveni cu membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite şi cu instituţiile specializate spre a obţine rapoarte privind măsurile luate în executarea propriilor recomandări şi a recomandărilor Adunării Generale în probleme de competenţa Consiliului.
2. El poate comunica Adunării Generale observaţiile sale asupra acestor rapoarte.

Articolul 65

Consiliul Economic şi Social poate oferi informaţii Consiliului de Securitate şi îi va oferi asistenţă, la cererea acestuia.

Articolul 66

1. Consiliul Economic şi Social va îndeplini, în executarea recomandărilor Adunării Generale, funcţiile care intră în competenţa sa.
2. El poate, cu aprobarea Adunării Generale, să îndeplinească serviciile pe care i le-ar cere membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite sau instituţiile specializate.
3. El va îndeplini celelalte funcţii specificate în alte părţi ale prezentei Carte sau care îi pot fi atribuite de Adunarea Generală.

Votare

Articolul 67

1. Fiecare membru al Consiliului Economic şi Social dispune de un vot.
2. Hotărârile Consiliului Economic şi Social se vor adopta cu majoritatea de voturi a membrilor prezenţi şi votanţi.

Procedură

Articolul 68

Consiliul Economic şi Social va înfiinţa comisii pentru problemele economice şi sociale şi pentru promovarea drepturilor omului, precum şi orice alte comisii necesare pentru îndeplinirea funcţiilor sale.

Articolul 69

Consiliul Economic şi Social va invita orice membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite să participe, fără drept de vot, la dezbaterile sale asupra oricăror probleme care prezintă un interes special pentru acel membru.

Articolul 70

Consiliul Economic şi Social poate lua măsuri pentru participarea, fără drept de vot, a reprezentanţilor instituţiilor specializate la dezbaterile sale sau ale comisiilor înfiinţate de el, precum şi pentru participarea propriilor reprezentanţi la dezbaterile instituţiilor specializate.

Articolul 71

Consiliul Economic şi Social va putea lua orice măsuri potrivite pentru consultarea organizaţiilor nonguvernamentale care se ocupă cu probleme de competenţa sa. Aceste măsuri se pot aplica unor organizaţii internaţionale şi, dacă este cazul, unor organizaţii naţionale, după consultarea cu membrul Organizaţiei Naţiunilor Unite interesat de aceasta.

Articolul 72

1. Consiliul Economic şi Social va stabili propriile reguli de procedură, inclusiv modul de desemnare a preşedintelui său.
2. Consiliul Economic şi Social se va întruni după necesităţi, potrivit regulilor sale de procedură, care vor cuprinde dispoziţii pentru convocarea Consiliului la cererea majorităţii membrilor săi.

Capitolul 11. Declaraţie privind teritoriile care nu se autoguvernează

Articolul 73

Membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite care au sau care îşi asumă răspunderea pentru administrarea unor teritorii ale căror popoare nu au atins încă un grad deplin de autoguvernare recunosc principiul că interesele locuitorilor acestor teritorii au întâietate. Ei acceptă ca o misiune sacră obligaţia de a promova la maximum bunăstarea locuitorilor acestor teritorii, în cadrul sistemului de pace şi securitate internaţională stabilit prin prezenta Cartă, şi, în acest scop :

a) de a asigura, cu respectarea cuvenită a culturii popoarelor în cauză, progresul lor politic, economic, social şi în domeniul educaţiei, tratamentul lor echitabil şi protecţia lor împotriva abuzurilor ;
b) de a dezvolta capacitatea lor de a se autoguverna, de a ţine seama în modul cuvenit de năzuinţele politice ale acestor popoare şi de a le ajuta în dezvoltarea progresivă a instituţiilor lor politice libere, potrivit condiţiilor specifice fiecărui teritoriu şi ale poporului şi cu gradul lor diferit de dezvoltare ;
c) de a întări pacea şi securitatea internaţionale ;
d) de a promova măsuri constructive de dezvoltare, de a încuraja lucrări de cercetare, de cooperare unul cu altul şi, în cazurile potrivite, cu organisme internaţionale specializate, spre a realiza efectiv scopurile sociale, economice şi ştiinţifice enunţate în prezentul articol ;

e) de a transmite regulat secretarului general, sub rezerva limitărilor pe care le-ar putea impune exigenţele de securitate şi considerentele de ordin constituţional, informaţii statistice şi altele de natură tehnică privind condiţiile economice, sociale şi de învăţământ din teritoriile de care răspund, altele decât teritoriile cărora li se aplică capitolele 12 şi 13.

Articolul 74

Membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite recunosc, de asemenea, că politica lor faţă de teritoriile cărora li se aplică acest capitol, ca şi faţă de teritoriile lor metropolitane, trebuie să se întemeieze pe principiul general al bunei vecinătăţi în domeniul social, economic şi comercial, ţinând seama în mod evident de interesele şi bunăstarea restului lumii.

Capitolul 12. Sistemul internaţional de tutelă

Articolul 75

Organizaţia Naţiunilor Unite va stabili, sub autoritatea sa, un sistem internaţional de tutelă pentru administrarea şi supravegherea teritoriilor care vor putea fi supuse acestui sistem, prin acorduri individuale ulterioare. Aceste teritorii sunt desemnate mai jos prin expresia „teritorii sub tutelă".

Articolul 76

Obiectivele fundamentale ale sistemului de tutelă, în conformitate cu scopurile Organizaţiei Naţiunilor Unite enunţate în articolul 1 din prezenta Cartă, vor fi următoarele :

a) de a întări pacea şi securitatea internaţionale ;
b) de a promova progresul politic, economic şi social al locuitorilor din teritoriile sub tutelă, precum şi dezvoltarea educaţiei lor ; de a favoriza, de asemenea, evoluţia lor progresivă spre autoguvernare sau independenţă, ţinând seama de condiţiile specifice fiecărui teritoriu şi popoarelor sale şi de năzuinţele liber exprimate ale popoarelor interesate şi de dispoziţiile care vor putea fi prevăzute prin fiecare acord de tutelă ;
c) de a încuraja respectarea drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale pentru toţi, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie, şi de a dezvolta sentimentul de interdependenţă al popoarelor lumii ;
d) de a asigura egalitatea de tratament în domeniile social, economic şi comercial tuturor membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite şi cetăţenilor lor ; de a asigura, de asemenea, acestora din urmă egalitate de tratament în administrarea justiţiei, fără a se aduce atingere realizării obiectivelor menţionate mai sus şi în condiţiile dispoziţiilor articolului 80.

Articolul 77

1. Sistemul de tutelă se va aplica teritoriilor din categoriile enumerate mai jos şi care vor fi supuse acestui sistem prin acorduri de tutelă :
   a) teritorii în prezent sub mandat ;
   b) teritorii care pot fi desprinse din statele inamice, ca urmare a celui de-al doilea război mondial ;
   c) teritorii supuse în mod voluntar acestui sistem de către statele ce răspund de administrarea lor.

2. Printr-un acord ulterior se va stabili care teritorii din categoriile menţionate mai sus vor fi supuse sistemului de tutelă şi în ce condiţii.

Articolul 78

Sistemul de tutelă nu se va aplica ţărilor care au devenit membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite, relaţiile dintre ele trebuind să se întemeieze pe respectarea principiului egalităţii suverane.

Articolul 79

Condiţiile sistemului de tutelă pentru fiecare teritoriu care urmează să fie supus acestui sistem, precum şi orice modificări sau amendamente vor face obiectul unui acord între statele direct interesate, inclusiv puterea mandatară în cazul teritoriilor sub mandatul unui membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite, şi vor fi aprobate în conformitate cu prevederile articolelor 83 şi 85.

Articolul 80

1. Cu excepţia celor ce s-ar putea conveni prin acordurile individuale de tutelă, încheiate în conformitate cu articolele 77, 79 şi 81, prin care fiecare teritoriu este supus sistemului de tutelă, şi până la încheierea unor asemenea acorduri, nici o dispoziţie din prezentul capitol nu trebuie să fie interpretată ca modificând în vreun fel, direct sau indirect, orice drepturi ale oricăror state sau popoare ori dispoziţiile unor acte internaţionale în vigoare la care pot fi părţi membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite.
2. Paragraful 1 din prezentul articol nu trebuie interpretat ca dând temeiuri pentru întârzierea sau amânarea negocierii şi încheierii unor acorduri destinate să supună sistemului de tutelă teritorii sub mandat sau alte teritorii, potrivit prevederilor articolului 77.

Articolul 81

Acordul de tutelă va cuprinde, în fiecare caz, condiţiile în care va fi administrat teritoriul sub tutelă şi va desemna autoritatea care va exercita administrarea teritoriului sub tutelă. O asemenea autoritate, numită mai jos „autoritate administrativă", poate fi constituită din unul sau mai multe state sau din însăşi Organizaţia.

Articolul 82

În orice acord de tutelă pot fi stabilite una sau mai multe zone strategice, care pot cuprinde o parte sau întreg teritoriul sub tutelă căruia i se aplică acordul, fără a se aduce atingere vreunui acord sau unor acorduri speciale, încheiate în temeiul articolului 43.

Articolul 83

1. Toate funcţiile Organizaţiei Naţiunilor Unite privind zonele strategice, inclusiv aprobarea dispoziţiilor din acordurile de tutelă şi a modificării sau amendării lor, vor fi exercitate de Consiliul de Securitate.
2. Obiectivele fundamentale enunţate în articolul 76 sunt valabile pentru popoarele din fiecare zonă strategică.
3. Consiliul de Securitate, ţinând seama de dispoziţiile acordurilor de tutelă şi fără a aduce atingere exigenţelor de securitate, va recurge la sprijinul Consiliului de Tutelă

pentru îndeplinirea funcţiilor asumate de Organizaţia Naţiunilor Unite în cadrul sistemului de tutelă, în domeniile politic, economic, social şi al învăţământului în zonele strategice.

Articolul 84

Autoritatea administrativă va avea datoria de a veghea ca teritoriul sub tutelă să aducă o contribuţie la menţinerea păcii şi securităţii internaţionale. În acest scop, autoritatea administrativă poate folosi contingente de voluntari, înlesnirile şi sprijinul teritoriului sub tutelă pentru a îndeplini obligaţiile asumate în această privinţă faţă de Consiliul de Securitate, precum şi pentru apărarea locală şi menţinerea legalităţii şi a ordinii în teritoriul sub tutelă.

Articolul 85

1. Funcţiile Organizaţiei Naţiunilor Unite privind acordurile de tutelă pentru toate zonele care nu sunt desemnate ca zone strategice, inclusiv aprobarea dispoziţiilor acordurilor de tutelă şi a modificării sau amendării lor, vor fi exercitate de Adunarea Generală.
2. Consiliul de Tutelă, acţionând sub autoritatea Adunării Generale, o va ajuta la îndeplinirea acestor funcţii.

Capitolul 13. Consiliul de Tutelă

Componenţă

Articolul 86

1. Consiliul de Tutelă va fi compus din următorii membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite :
   a) membrii care administrează teritorii sub tutelă ;
   b) acei membri desemnaţi nominal în articolul 23 care nu administrează teritorii sub tutelă ;
   c) alţi membri aleşi de Adunarea Generală pe o perioadă de trei ani, atât câţi vor fi necesari pentru ca numărul total al membrilor Consiliului de Tutelă să fie egal repartizat între membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite care administrează şi cei care nu administrează teritorii sub tutelă.
2. Fiecare membru al Consiliului de Tutelă va desemna o persoană cu o calificare specială care să-l reprezinte în Consiliu.

Funcţii şi puteri

Articolul 87

Adunarea Generală şi, sub autoritatea ei, Consiliul de Tutelă pot, în îndeplinirea funcţiilor lor :

a) să examineze rapoartele supuse de autoritatea administrativă ;
b) să primească petiţii şi să le examineze, consultându-se cu autoritatea administrativă ;
c) să organizeze vizite periodice în teritoriile respective sub tutelă, la date fixate de acord cu autoritatea administrativă ;
d) să întreprindă aceste acţiuni şi altele în conformitate cu dispoziţiile acordurilor de tutelă.

Articolul 88

Consiliul de Tutelă va elabora un chestionar privitor la progresul locuitorilor din fiecare teritoriu sub tutelă în domeniile politic, economic, social şi al educaţiei ; autoritatea administrativă a fiecărui teritoriu sub tutelă care intră în competenţa Adunării Generale va înainta acesteia un raport anual pe baza chestionarului menţionat.

Articolul 89

1. Fiecare membru al Consiliului de Tutelă dispune de un vot.
2. Hotărârile Consiliului de Tutelă vor fi adoptate cu majoritatea membrilor prezenţi şi votanţi.

Procedură

Articolul 90

1. Consiliul de Tutelă va stabili propriile reguli de procedură, inclusiv modul de desemnare a preşedintelui său.
2. Consiliul de Tutelă se va întruni după necesităţi, potrivit regulilor sale de procedură, care vor prevedea convocarea Consiliului la cererea majorităţii membrilor săi.

Articolul 91

Consiliul de Tutelă va recurge, când este cazul, la asistenţa Consiliului Economic şi Social şi a instituţiilor specializate în problemele care intră în respectivele lor competenţe.

Capitolul 14. Curtea Internaţională de Justiţie

Articolul 92

Curtea Internaţională de Justiţie va fi organul judiciar principal al Organizaţiei Naţiunilor Unite. Ea va funcţiona în conformitate cu statutul anexat, care este stabilit pe baza statutului Curţii Permanente de Justiţie Internaţională, şi face parte integrantă din prezenta Cartă.

Articolul 93

1. Toţi membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite sunt *ipso facto* părţi la statutul Curţii Internaţionale de Justiţie.
2. Un stat care nu este membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite poate deveni parte la statutul Curţii Internaţionale de Justiţie în condiţii care urmează a fi determinate, pentru fiecare caz în parte, de către Adunarea Generală, la recomandarea Consiliului de Securitate.

Articolul 94

1. Fiecare membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite se obligă să se conformeze hotărârii Curţii Internaţionale de Justiţie în orice cauză la care este parte.
2. Dacă oricare dintre părţile la o cauză nu va executa obligaţiile ce-i revin în temeiul unei hotărâri a Curţii, cealaltă parte se va putea adresa Consiliului de Securitate, care poate, în caz că socoteşte necesar, să facă recomandări sau să hotărască măsurile pentru aducerea la îndeplinire a hotărârii.

Articolul 95

Nici o dispoziţie din prezenta Cartă nu-i va împiedica pe membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite să încredinţeze rezolvarea diferendelor lor altor tribunale, în temeiul unor acorduri deja în vigoare sau care ar putea fi încheiate în viitor.

Articolul 96

1. Adunarea Generală sau Consiliul de Securitate pot cere Curţii Internaţionale de Justiţie un aviz consultativ în orice problemă juridică.
2. Alte organe ale Organizaţiei Naţiunilor Unite şi ale instituţiilor specializate, cărora Adunarea Generală le poate da oricând o autorizaţie în acest scop, au, de asemenea, dreptul de a cere avize consultative Curţii în problemele juridice care se ivesc în sfera lor de activitate.

Capitolul 15. Secretariatul

Articolul 97

Secretariatul va cuprinde un secretar general şi personalul de care Organizaţia va avea nevoie. Secretarul general va fi numit de Adunarea Generală la recomandarea Consiliului de Securitate. El va fi cel mai înalt funcţionar administrativ al Organizaţiei.

Articolul 98

Secretarul general va acţiona în această calitate la toate şedinţele Adunării Generale, ale Consiliului de Securitate, ale Consiliului Economic şi Social şi ale Consiliului de Tutelă. El va îndeplini orice alte funcţii care-i sunt încredinţate de aceste organe. Secretarul general va prezenta Adunării Generale un raport anual asupra activităţii Organizaţiei.

Articolul 99

Secretarul general poate atrage atenţia Consiliului de Securitate asupra oricărei probleme care, după părerea sa, ar putea pune în primejdie menţinerea păcii şi securităţii internaţionale.

Articolul 100

1. În îndeplinirea îndatoririlor sale, secretarul general şi personalul nu vor solicita şi nici nu vor primi instrucţiuni de la vreun guvern sau de la vreo autoritate exterioară Organizaţiei. Ei se vor abţine de la orice act incompatibil cu situaţia lor de funcţionari internaţionali, răspunzători numai faţă de Organizaţie.
2. Fiecare membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite se obligă să respecte caracterul exclusiv internaţional al funcţiilor secretarului general şi ale personalului şi să nu caute să-i influenţeze în executarea sarcinilor.

Articolul 101

1. Personalul va fi numit de secretarul general, potrivit regulilor stabilite de Adunarea Generală.
2. Un personal corespunzător va fi afectat în mod permanent de acţiunea Consiliului Economic şi Social, a Consiliului de Tutelă şi, dacă este cazul, a altor organe ale Organizaţiei Naţiunilor Unite. Acest personal va face parte din Secretariat.
3. Considerentul precumpănitor în recrutarea şi stabilirea condiţiilor de serviciu ale personalului trebuie să fie necesitatea de a asigura Organizaţiei serviciile unui personal care să posede cele mai înalte calităţi legate de muncă, de competenţă şi de integritate. Se va ţine seama în modul cuvenit de importanţa recrutării personalului pe cea mai largă bază geografică posibilă.

Capitolul 16. Dispoziţii diverse

Articolul 102

1. Orice tratat sau acord internaţional încheiat de orice membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite, după intrarea în vigoare a prezentei Carte, va fi cât mai curând posibil înregistrat la Secretariat şi publicat de acesta.
2. Nici o parte la un tratat sau acord internaţional care nu a fost înregistrat în conformitate cu dispoziţiile paragrafului 1 din prezentul articol nu va putea invoca acel tratat sau acord în faţa vreunui organ al Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Articolul 103

În caz de conflict între obligaţiile membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite decurgând din prezenta Cartă şi obligaţiile lor decurgând din orice alt acord internaţional, vor prevala obligaţiile decurgând din prezenta Cartă.

Articolul 104

Organizaţia se va bucura pe teritoriul fiecăruia dintre membrii săi de capacitatea juridică necesară pentru îndeplinirea funcţiilor şi realizarea scopurilor sale.

Articolul 105

1. Organizaţia se va bucura pe teritoriul fiecăruia dintre membrii săi de privilegiile şi imunităţile necesare pentru realizarea scopurilor sale.
2. Reprezentanţii membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite şi funcţionarii Organizaţiei se vor bucura, de asemenea, de privilegiile şi imunităţile necesare pentru îndeplinirea, în mod cu totul independent, a funcţiilor lor legate de Organizaţie.
3. Adunarea Generală poate face recomandări în scopul de a stabili detaliile aplicării paragrafelor 1 şi 2 din acest articol sau le poate propune membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite convenţii în acest scop.

Capitolul 17. Dispoziţii tranzitorii de securitate

Articolul 106

Până la intrarea în vigoare a acordurilor speciale menţionate în articolul 43 care, după părerea Consiliului de Securitate, îi vor permite să înceapă să-şi asume răspunderile ce îi incumbă potrivit articolului 42, părţile la Declaraţia celor Patru Naţiuni semnată la Moscova pe 30 octombrie 1943 şi Franţa se vor consulta între ele şi, la nevoie, cu alţi membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite, în conformitate cu dispoziţiile paragrafului 5 din acea Declaraţie, spre a întreprinde, în numele Organizaţiei, orice acţiuni comune care ar putea fi necesare pentru menţinerea păcii şi securităţii internaţionale.

Articolul 107

Nici o dispoziţie din prezenta Cartă nu va afecta sau interzice, faţă de un stat care în cursul celui de-al doilea război mondial a fost inamicul vreunuia dintre semnatarii prezentei Carte, o acţiune întreprinsă ori autorizată, ca urmare a acestui război, de către guvernele care poartă răspunderea acestei acţiuni.

Capitolul 18. Amendamente

Articolul 108

Amendamentele la prezenta Cartă vor intra în vigoare pentru toţi membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite când vor fi fost adoptate cu o majoritate de două treimi dintre membrii Adunării Generale şi ratificate, în conformitate cu respectiva lor procedură constituţională, de două treimi dintre membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite, inclusiv toţi membrii permanenţi ai Consiliului de Securitate.

Articolul 109

1. O Conferinţă Generală a Membrilor Organizaţiei Naţiunilor Unite cu scopul revizuirii prezentei Carte va putea fi ţinută la data şi locul care vor fi stabilite cu votul unei majorităţi de două treimi dintre membrii Adunării Generale şi cu voturile oricăror nouă membri ai Consiliului de Securitate. Fiecare membru al Organizaţiei va dispune la conferinţă de un vot.
2. Orice modificare a prezentei Carte, recomandată de conferinţă prin votul majorităţii de două treimi, va intra în vigoare la ratificarea ei, în conformitate cu respectiva lor procedură constituţională, de către două treimi dintre membrii Organizaţiei Naţiunilor Unite, inclusiv toţi membrii permanenţi ai Consiliului de Securitate.
3. Dacă o asemenea conferinţă nu va fi fost ţinută până la cea de-a zecea sesiune anuală a Adunării Generale următoare intrării în vigoare a prezentei Carte, propunerea de a se convoca o asemenea conferinţă va fi înscrisă pe ordinea de zi a acelei sesiuni a Adunării Generale, iar conferinţa se va reuni dacă aceasta se va decide prin votul majorităţii membrilor Adunării Generale şi cu voturile oricăror şapte membri ai Consiliului de Securitate.

Capitolul 19. Ratificare şi semnare

Articolul 110

1. Prezenta Cartă va fi ratificată de statele semnatare în conformitate cu respectiva lor procedură constituţională.
2. Instrumentele de ratificare vor fi depuse la Guvernul Statelor Unite ale Americii, care va aduce la cunoştinţă fiecare depunere tuturor statelor semnatare, precum şi Secretariatului General al Organizaţiei, după ce acesta va fi numit.
3. Prezenta Cartă va intra în vigoare după depunerea instrumentelor de ratificare de către Republica China, Franţa, Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste, Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord şi Statele Unite ale Americii şi de către majoritatea celorlalte state semnatare. Guvernul Statelor Unite ale Americii va întocmi apoi un proces-verbal privind depunerea instrumentelor de ratificare, pe care îl va trimite în copie tuturor statelor semnatare.
4. Statele semnatare ale prezentei Carte, care o ratifică după intrarea ei în vigoare, vor deveni membri cu drepturi depline ai Organizaţiei Naţiunilor Unite la data depunerii instrumentelor de ratificare respective.

Articolul 111

Prezenta Cartă, ale cărei texte în limbile chineză, franceză, rusă, engleză şi spaniolă sunt în mod egal autentice, va fi depusă în arhivele Guvernului Statelor Unite ale Americii. Acest Guvern va trimite copii certificate în modul cuvenit Guvernelor celorlalte state semnatare. DREPT CARE reprezentanţii Guvernelor Organizaţiei Naţiunilor Unite au semnat prezenta Cartă, ÎNTOCMITĂ în oraşul San Francisco, la douăzeci şi şase iunie una mie nouă sute patruzeci şi cinci.

Statele membre ale Organizaţiei Naţiunilor Unite, 1985

Cele 157 de state membre ale Organizaţiei Naţiunilor Unite, cu datele admiterii lor, sunt enumerate mai jos:

Membru	Data admiterii
Afganistan	19 noiembrie 1946
Africa de Sud	7 noiembrie 1945
Albania	14 decembrie 1955
Algeria	8 octombrie 1962
Andora	28 iulie 1993
Angola	1 decembrie 1976
Antigua şi Barbuda	11 noiembrie 1981
Arabia Saudită	24 octombrie 1945
Argentina	24 octombrie 1945
Armenia	2 martie 1992

Australia	1 noiembrie 1945
Austria	14 decembrie 1955
Azerbaidjan	2 martie 1992
Bahamas	18 septembrie 1973
Bahrein	21 septembrie 1971
Bangladesh	17 septembrie 1974
Barbados	9 decembrie 1966
Belarus	24 octombrie 1945
Belgia	27 decembrie 1945
Belize	25 septembrie 1981
Benin[1]	20 septembrie 1960
Bhutan	21 septembrie 1971
Bolivia	14 noiembrie 1945
Bosnia şi Herţegovina	22 mai 1992
Botswana	17 octombrie 1966
Brazilia	24 octombrie 1945
Brunei Darussalam	21 septembrie 1984
Bulgaria	14 decembrie 1955
Burkina Faso	20 septembrie 1960
Burundi	18 septembrie 1962
Cambodgea (Republica Democrată)[2]	14 decembrie 1955
Camerun	20 septembrie 1960
Canada	9 noiembrie 1945
Capul Verde	16 septembrie 1975
Cehă (Republica)	19 ianuarie 1993
Centrafricană (Republica)	20 septembrie 1960
Chile	24 octombrie 1945
China	24 octombrie 1945
Ciad	20 septembrie 1960
Cipru	20 septembrie 1960
Coasta de Fildeş	20 septembrie 1960
Columbia	5 noiembrie 1945
Comoros	12 noiembrie 1975
Congo	20 septembrie 1960
Congo (Republica Democrată)	20 septembrie 1960
Coreeană (Republica Populară Democrată)	17 septembrie 1991
Costa Rica	2 noiembrie 1945
Croaţia	22 mai 1992
Cuba	24 octombrie 1945
Danemarca	24 octombrie 1945
Djibouti	20 septembrie 1977
Dominica	18 decembrie 1978
Dominicană (Republica)	24 octombrie 1945

1. Fosta Dahomey.
2. Fosta Cambodgea.

Ecuador	21 decembrie 1945
Egipt[3]	24 octombrie 1945
El Salvador	24 octombrie 1945
Elveţia	10 septembrie 2002
Emiratele Arabe Unite	9 decembrie 1971
Eritreea	28 mai 1993
Estonia	17 septembrie 1991
Ethiopia	13 noiembrie 1945
Federaţia Rusă	24 octombrie 1945
Fiji	13 octombrie 1970
Filipine	24 octombrie 1945
Finlanda	14 decembrie 1955
Franţa	24 octombrie 1945
Gabon	20 septembrie 1960
Gambia	21 septembrie 1965
Georgia	31 iulie 1992
Germania	18 septembrie 1973
Ghana	8 martie 1957
Grecia	25 octombrie 1945
Grenada	17 septembrie 1974
Guatemala	21 noiembrie 1945
Guineea	12 decembrie 1958
Guineea-Bissau	17 septembrie 1974
Guineea Ecuatorială	12 noiembrie 1968
Guyana	20 septembrie 1966
Haiti	24 octombrie 1945
Honduras	17 decembrie 1945
India	30 octombrie 1945
Indonezia[4]	28 septembrie 1950
Iordania	14 decembrie 1955
Irak	21 decembrie 1945
Iran (Republica Islamică a Iranului)	24 octombrie 1945
Irlanda	14 decembrie 1955
Islanda	19 noiembrie 1946
Israel	11 mai 1949
Italia	14 decembrie 1955

3. Egiptul şi Siria erau membri ai Organizaţiei Naţiunilor Unite din 24 octombrie 1945. În urma unui plebiscit (21 februarie 1958), a fost creată Republica Arabă Unită prin unirea Egiptului şi Siriei, care a continuat să facă parte din ONU ca un singur membru. Pe 13 octombrie 1961, Siria, care şi-a reluat statutul de stat independent, a redevenit membru separat al ONU.

4. Printr-o scrisoare din 20 ianuarie 1965, Indonezia şi-a anunţat decizia de a se retrage din Organizaţia Naţiunilor Unite „în această etapă şi în circumstanţele actuale". Printr-o telegramă din 19 septembrie 1966, şi-a anunţat decizia „de a relua relaţiile de cooperare cu Organizaţia Naţiunilor Unite şi de a participa din nou la activităţile sale". Pe 28 septembrie 1966, Adunarea Generală a luat notă de această decizie, iar preşedintele a invitat reprezentanţi ai Indoneziei să facă parte din Adunare.

Jamaica	18 septembrie 1962
Japonia	18 decembrie 1956
Kazahstan	2 martie 1992
Kenya	16 decembrie 1963
Kiribati	14 septembrie 1999
Kîrgîzstan	2 martie 1992
Kuwait	14 mai 1963
Lao (Republica Populară Democrată)[5]	14 decembrie 1955
Lesotho	17 octombrie 1966
Letonia	17 septembrie 1991
Liban	24 octombrie 1945
Liberia	2 noiembrie 1945
Libiană (Jamahiria Arabă)	14 decembrie 1955
Liechtenstein	18 septembrie 1990
Lituania	17 septembrie 1991
Luxemburg	24 octombrie 1945
Macedonia (fosta Republică Iugoslavă a)	8 aprilie 1993
Madagascar	20 septembrie 1960
Malaŵi	1 decembrie 1964
Malaysia[6]	17 septembrie 1957
Maldive	21 septembrie 1965
Mali	28 septembrie 1960
Malta	1 decembrie 1964
Marea Britanie	24 octombrie 1945
Maroc	12 noiembrie 1956
Marshall (Insulele)	17 septembrie 1991
Mauritania	27 octombrie 1961
Mauritius	24 aprilie 1968
Mexic	7 noiembrie 1945
Micronezia	17 septembrie 1991
Monaco	28 mai 1993
Mongolia	27 octombrie 1961
Mozambic	16 septembrie 1975
Muntenegru	28 iunie 2006
Myanmar	19 aprilie 1948
Namibia	23 aprilie 1990
Nauru	14 septembrie 1999
Nepal	14 decembrie 1955
Nicaragua	24 octombrie 1945
Niger	20 septembrie 1960
Nigeria	7 octombrie 1960

5. Fosta Laos.
6. Federaţia Malaysiei a aderat la Organizaţia Naţiunilor Unite la 17 septembrie 1957. Pe 16 septembrie 1963, şi-a schimbat numele în Malaysia, după admiterea în noua federaţie formată din Singapore, Sabah (Borneo de Nord) şi Sarawak. Singapore a devenit stat independent la 9 august 1965 şi membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite la 21 septembrie 1965.

Norvegia	27 noiembrie 1945
Noua Zeelandă	24 octombrie 1945
Olanda	10 decembrie 1945
Oman	7 octombrie 1971
Pakistan	30 septembrie 1947
Palau	15 decembrie 1994
Panama	13 noiembrie 1945
Papua Noua Guinee	10 octombrie 1975
Paraguay	24 octombrie 1945
Peru	31 octombrie 1945
Polonia	24 octombrie 1945
Portugalia	14 decembrie 1955
Qatar	21 septembrie 1971
Republica Coreea	17 septembrie 1991
Republica Moldova	2 martie 1992
România	14 decembrie 1955
Rwanda	18 septembrie 1962
Saint Kitts şi Nevis	23 septembrie 1983
Saint Vincent şi Grenadine	16 septembrie 1980
Samoa	15 decembrie 1976
San Marino	2 martie 1992
Santa Lucia	18 septembrie 1979
Sao Tome şi Principe	16 septembrie 1975
Senegal	28 septembrie 1960
Serbia şi Muntenegru	24 octombrie 1945
Seychelles	21 septembrie 1976
Sierra Leone	27 septembrie 1961
Singapore	21 septembrie 1965
Siriană (Republica Arabă)	24 octombrie 1945
Slovacia	19 ianuarie 1993
Slovenia	22 mai 1992
Solomon (Insulele)	19 septembrie 1978
Somalia	20 septembrie 1960
Spania	14 decembrie 1955
Sri Lanka	14 decembrie 1955
Statele Unite ale Americii	24 octombrie 1945
Sudan	12 noiembrie 1956
Suedia	19 noiembrie 1946
Surinam	4 decembrie 1975
Swaziland	24 septembrie 1968
Tadjikistan	2 martie 1992
Tanzania[7]	14 decembrie 1961

7. Tanganika era membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite din 14 decembrie 1961, iar Zanzibar din 16 decembrie 1963. După ratificarea, la 26 aprilie 1964, a articolelor uniunii dintre Tanganika şi Zanzibar, Republica Unită Tanganika şi Zanzibar a continuat să facă parte din ONU ca un singur membru, schimbându-şi numele în Republica Unită a Tanzaniei pe 1 noiembrie 1964.

Thailanda	16 decembrie 1946
Timor Leste	27 septembrie 2002
Togo	20 septembrie 1960
Tonga	14 septembrie 1999
Trinidad şi Tobago	18 septembrie 1962
Tunisia	12 noiembrie 1956
Turcia	24 octombrie 1945
Turkmenistan	2 martie 1992
Tuvalu	5 septembrie 2000
Ucraina	24 octombrie 1945
Uganda	25 octombrie 1962
Ungaria	14 decembrie 1955
Uruguay	18 decembrie 1945
Uzbekistan	2 martie 1992
Vanuatu	15 septembrie 1981
Venezuela	15 noiembrie 1945
Vietnam	20 septembrie 1977
Yemen	30 septembrie 1947
Zambia	1 decembrie 1964
Zimbabwe	25 august 1980

Bibliografie

Scopul acestei bibliografii este de a îndruma cititorul către lucrările cele mai importante şi mai accesibile despre problemele generale ale politicii internaţionale. Din acest scop decurg trei restricţii. În primul rând, bibliografia este în mod inevitabil selectivă. În al doilea rând, lucrările care se ocupă de probleme speciale, mai ales ale unei anumite naţiuni sau regiuni, nu au fost luate în considerare. În al treilea rând, principalul accent este pus pe publicaţiile în limba engleză.

Partea I

Pentru realismul politic, vezi :

Berlin, Isaiah, „Realism in Politics", *The Spectator*, 193 (17 decembrie 1954), pp. 774-776.

Bozeman, Adda B., *Politics and Culture in International History*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1960.

Butterfield, Herbert, *Christianity and History*, Charles Scribner's Sons, New York, 1950.

Butterfield, Herbert, „The Scientific vs the Moralistic Approach in International Affairs", *International Affairs*, 27, nr. 4 (octombrie 1951), pp. 411-422.

Butterfield, Herbert, *Christianity, Diplomacy and War*, Epworth Press, Londra, 1953.

Butterfield, Herbert, *History and Human Relations*, Collins Press, Londra, 1951 ; Scribner Library, Londra, 1961.

Butterfield, Herbert, Wight, Martin (eds.), *Diplomatic Investigations*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1966.

Carleton, William G, „Wanted : Wiser Power Politics", *The Yale Review*, 41, nr. 2 (iarna 1952), pp. 194-206.

Carr, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Macmillan, Londra, 1946 ; Harper Torchbooks, New York, 1946.

Cook, Thomas I., Moos, Malcolm, *Power Through Purpose : The Realism of Idealism as a Basis for Foreign Policy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1954.

Frankel, Joseph, *National Interest*, Praeger, New York, 1970.

Greenstein, Fred I., *Personality and Politics*, W.W. Norton, New York, 1969.

Greenstein, Fred I., Polsby, Nelson (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 8 : *International Politics*, Addison-Wesley, Reading, MA, 1975.

Halle, Louis, *Men and Nations*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1962.

Halperin, Morton H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, Washington, DC, 1974.

Herz, John H., *Political Realism and Political Idealism*, University of Chicago Press, Chicago, 1951.

H5 57,5
RON

COLLEGIUM. Relaţii internaţionale

au apărut :

Andrei Miroiu, Radu-Sebastian Ungureanu (coord.) – *Manual de Relaţii Internaţionale*
Kenneth N. Waltz – *Teoria politicii internaţionale*
Edward A. Kolodziej – *Securitatea şi relaţiile internaţionale*
Maurice Vaïsse (coord.) – *Dicţionar de relaţii internaţionale. Secolul XX*
Joshua S. Goldstein, Jon C. Pevehouse – *Relaţii internaţionale*
Barry Buzan, Richard Little – *Sistemele internaţionale în istoria lumii. Reconfigurarea studiului relaţiilor internaţionale*
Robert O. Keohane, Joseph S. Nye – *Putere şi interdependenţă*
Graham Allison, Philip Zelikow – *Esenţa deciziei. O explicaţie a crizei rachetelor din Cuba*
Radu-Sebastian Ungureanu – *Securitate, suveranitate şi instituţii internaţionale. Crizele din Europa de Sud-Est în anii '90*
Colin S. Gray – *Războiul, pacea şi relaţiile internaţionale. O introducere în istoria strategică*
Alexander Wendt – *Teoria socială a politicii internaţionale*
Christopher Layne – *Pacea iluziilor. Marea strategie americană din 1940 până în prezent*
E.H. Carr – *Criza celor douăzeci de ani (1919-1939). O introducere în studiul relaţiilor internaţionale*
John A. Vasquez, Colin Elman – *Realismul şi balanţa de putere. O nouă dezbatere*
Hans J. Morgenthau – *Politica între naţiuni. Lupta pentru putere şi lupta pentru pace*

în pregătire :

Lucian-Dumitru Dîrdală, Daniel Biró (coord.) – *Introducere în relaţiile internaţionale. Teme centrale în politica mondială*

www.polirom.ro

Editura Polirom, B-dul Carol I nr. 4 • P.O. BOX 266
700506, Iaşi, Tel. & Fax : (0232) 21.41.00 ; (0232) 21.41.11 ;
(0232) 21.74.40 (difuzare) ; E-mail : office@polirom.ro
Bucureşti, Splaiul Unirii nr. 6, bl. B3A, sc. 1, et. 1,
sector 4, 040031, O.P. 53, C.P. 15-728
Tel. : (021) 313.89.78 ; E-mail : office.bucuresti@polirom.ro

Tiparul executat la Tipografia LIDANA, Suceava
Tel. 0230/517.518, 0330/401.061 ; Fax : 0330/401.062
E-mail : office@tipolidana.ro

Relaţii internaţionale

Hans J. Morgenthau

POLITICA ÎNTRE NAŢIUNI

Lupta pentru putere şi lupta pentru pace

Operă capitală a lui Hans J. Morgenthau, *Politica între naţiuni* a impus relaţiile internaţionale ca disciplină ştiinţifică după cel de-al doilea război mondial. Teza centrală este aceea că politica internaţională e în esenţă o luptă pentru putere, pe care oamenii încearcă de secole să o modereze – de aici importanţa dreptului internaţional, a moralităţii internaţionale, a diplomaţiei. Demersul lui Morgenthau nu exclude nici o sferă relevantă pentru înţelegerea fenomenului internaţional, iar abordarea sa este deschisă la experienţa istorică, la acţiunea diplomaţilor, la crizele şi succesele organizaţiilor internaţionale. Pentru el, disciplina relaţiilor internaţionale trebuie să fie în acelaşi timp o întreprindere de explicare a funcţionării sistemului internaţional şi un ghid practic pentru oamenii de stat şi diplomaţii vremii noastre. Volumul se adresează atât profesioniştilor din domeniu, cât şi specialiştilor în filosofie, drept şi istorie ori publicului interesat de fenomenul politic.

„Pentru realiştii de ieri şi de azi, *Politica între naţiuni* a însemnat volumul în care au regăsit perpetuu un ghid de viaţă şi ştiinţă cuprinzând cele mai profunde reflecţii asupra naturii politicii mondiale şi, în acelaşi timp, cele mai întemeiate filosofic."

Andrei Miroiu

Teoria şi practica politicii internaţionale • Politica internaţională ca luptă pentru putere • Puterea naţională • Balanţa de putere • Moralitatea şi opinia publică internaţională • Dreptul internaţional • Politica internaţională în lumea contemporană • Pacea prin limitare • Pacea prin transformare • Pacea prin acomodare

Collegium

ISBN 978-973-46-3688-4

9 789734 636884

Editura POLIROM
www.polirom.ro

Foto copertă: © F1Online/Northfoto